



3 1761 11971720 5

CA1
XC 57
-2012
C76

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119717205>

CA1
XC57①
-2012
C76



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

CUTTING THE QUEUE: REDUCING CANADA'S IMMIGRATION BACKLOGS AND WAIT TIMES

Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

**David Tilson, M.P.
Chair**



FEBRUARY 2012

41st PARLIAMENT, 1st SESSION



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

CUTTING THE QUEUE: REDUCING CANADA'S IMMIGRATION BACKLOGS AND WAIT TIMES

Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

**David Tilson, M.P.
Chair**

FEBRUARY 2012

41st PARLIAMENT, 1st SESSION

STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

CHAIR

David Tilson

VICE-CHAIRS

Don Davies

Kevin Lamoureux

MEMBERS

Rick Dykstra

Sadia Groguhé

Roxanne James

Matthew Kellway

Chungsen Leung

Costas Menegakis

Ted Opitz

Rathika Sitsabaiesan

John Weston

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Paulina Ayala

CLERK OF THE COMMITTEE

Julie Lalande Prud'homme

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Julie Béchard, Analyst

Sandra Elgersma, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

has the honour to present its

SECOND REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and the motion adopted by the Committee on Thursday, September 29, 2011, the Committee has studied the immigration application backlogs in light of the Action Plan for Faster Immigration and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

PREFACE	1
INTRODUCTION.....	3
HISTORY	4
OVERALL SYSTEM OF IMMIGRATION.....	8
RECENT INITIATIVES TO ADDRESS IMMIGRATION APPLICATION BACKLOGS ...	12
A. The Action Plan for Faster Immigration	12
B. The Action Plan for Faster Family Reunification.....	14
C. Caps on Privately Sponsored Refugees.....	14
AREAS OF STUDY	15
1. Federal Skilled Worker Program.....	15
2. Federal Investor Immigrant program.....	18
3. Family Class	19
CONCLUSION	24
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	25
APPENDIX 1: LIST OF OCCUPATIONS IN MINISTERIAL INSTRUCTIONS 1.....	27
APPENDIX 2: LIST OF OCCUPATIONS IN MINISTERIAL INSTRUCTIONS 2.....	29
APPENDIX 3 - LIST OF WITNESSES	31
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	35
SUPPLEMENTAL REPORT OF THE OFFICIAL OPPOSITION NEW DEMOCRATIC PARTY	37
LIBERAL PARTY OPINION ON THE REPORT	49

PREFACE

The Committee decided to study immigration application backlogs September 29, 2011. “Backlogs” refers to applications in excess of the immigration target that accumulate, unopened, and form a backlog. From October 18th to November 17th, we heard from 33 witnesses on the topic, bringing a wide range of views to the issues. The Committee wishes to thank all witnesses who took the time to appear before it. In particular, the Committee wishes to express its thanks to Minister of Citizenship, Immigration, and Multiculturalism, the Honourable Jason Kenney and to officials from Citizenship and Immigration Canada for making themselves available on several occasions to appear before the Committee.

INTRODUCTION

Canada is in the enviable position of attracting more prospective immigrants than the Government plans to admit. Minister of Citizenship, Immigration, and Multiculturalism, the Honourable Jason Kenney, testified to the Committee that Canada is “the most desirable destination in the world. In fact, last year Ipsos Reid did a global poll, from which they estimated that at least two billion people around the world would like to emigrate to Canada right now.”¹

This popularity causes challenges for policy-makers, who are charged with ensuring that immigration to Canada meets its multiple goals, including benefit to Canada’s economy and meeting labour market needs, family reunification, and humanitarian assistance. The Government also has to make sure that Canada’s immigration system is efficient and, as stated in the enabling legislation, able “to deliver on immigration goals by means of consistent standards and prompt processing”.²

An efficient immigration system is of national importance, especially as future labour force growth is going to depend almost entirely on immigration. Indeed, immigration is a vital component of a multi-pronged strategy to address Canada’s looming demographic challenges, including labour shortages in certain sectors.

In this context, the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration undertook a study of immigration application backlogs and the Government’s Action Plan for Faster Immigration, a legislative change to address these backlogs. There are more than a million people awaiting a decision on their immigration file. As of July 2011, the backlog included, among others, 450,000-460,000 economic class applicants in the Federal Skilled Worker (FSW) program and 165,000 family class applicants in the parents and grandparents sponsorship program.

1 Hon. Jason Kenny, Minister of Citizenship, Immigration, and Multiculturalism, Committee *Evidence*, Meeting No. 4, October 20, 2011, 1135.

2 *Immigration and Refugee Protection Act*, Section. 3.

Officials from Citizenship and Immigration Canada (CIC) estimate, that barring any changes, the backlog in Federal Skilled Worker applications will be eliminated by 2017, due to previous Ministerial Instructions.³ In the parent and grandparent category, however, officials stated that, barring any changes, the backlog would grow to 350,000 by 2020 and these prospective immigrants could experience a wait time of 15 to 20 years.⁴ These figures indicate a problem situation that is clearly unsustainable and in need of attention.

The report begins with a history of how immigration application backlogs formed and how immigration is managed in Canada through the annual Immigration Levels Plan. It then turns to recent initiatives to address application backlogs, notably the Action Plan for Faster Immigration, implemented in 2008, and the Government's recent announcement of the Action Plan for Faster Family Reunification. Witness testimony and the Committee's recommendations are grouped according to immigration programs, including Federal Skilled Workers, federal investor immigrants, and parent and grandparent family class sponsorship.

HISTORY

A number of factors contributed to create the problem of immigration application backlogs facing CIC today. The global increase in the movement of people was felt here in Canada as the number of immigrant applications increased significantly toward the end of the 1990s: between 1997 and 2000, the number of immigrant applications in all classes increased by 46%. By 2002, the inventory of Federal Skilled Worker cases totalled over 170,000 cases involving more than 400,000 people.⁵

When it came into force in 2002, under the previous government, the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) required that all applications be processed to a final decision. This legislative change created the conditions that, if applications for permanent residency exceeded the number of admissions in any given year, a backlog was inevitable. This is in fact what happened. Over the period 2006 to 2010, an average of 436,208 new applications for permanent residence were received annually, while the immigration target range for most of that period was 240,000 to 265,000. (see Table 1)

3 Mr. Les Linklater, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy, Citizenship and Immigration Canada, Committee *Evidence*, Meeting No. 10, 17 November, 2011, 1115. (Linklater, November 17).

4 Mr. Les Linklater, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy, Citizenship and Immigration Canada, Committee *Evidence*, Meeting No. 3, 18 October, 2011, 1125. (Linklater October 18).

5 *Canada Gazette Part II*, EXTRA Vol. 136, No. 9, June 14, 2002, p. 217, <http://gazette.gc.ca/archives/p2/2002/2002-06-14-x/pdf/g2-136x9.pdf>.

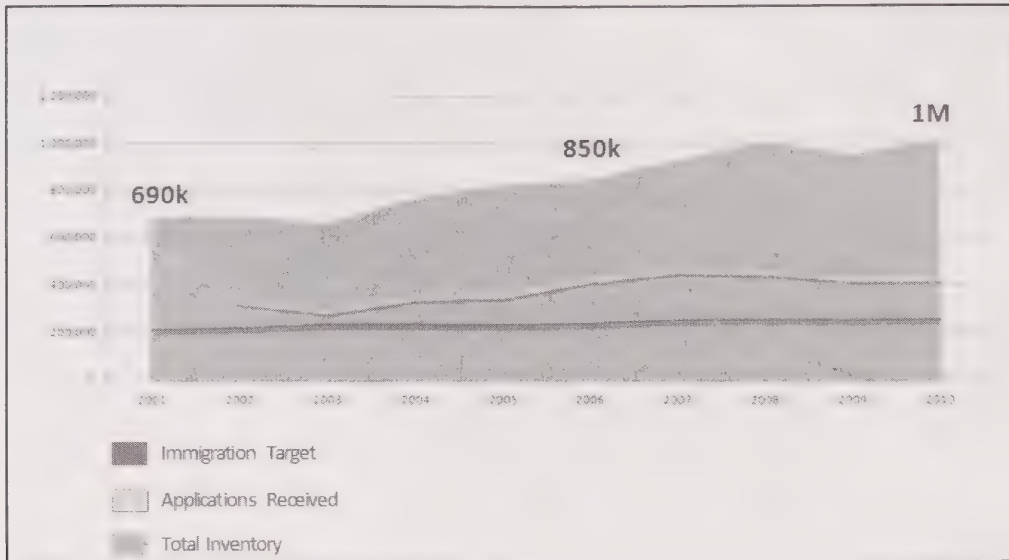
Table 1: Permanent Resident Applications Received and Approval Rate ⁶

	2006	2007	2008	2009	2010	Average	Rounded
Applications received	424,265	458,175	452,874	421,442	424,282	436,208	435,000
Applications processed (excluding withdrawals)	352,571	36,407	339,659	437,278	408,366	374,856	375,000
Applications withdrawn	30,986	23,104	27,870	50,964	41,285	34,842	35,000
Applications approved	258,755	252,387	249,606	267,015	281,087	261,770	260,000
Applications denied	93,816	84,020	90,053	170,263	127,279	113,086	115,000
Approval rate	73%	75%	73%	61%	69%	70%	70%

Source: Citizenship and Immigration Canada, *CIC Operational Network at a Glance*, CIC Operational Databases, 2nd Quarter 2011.

Applications in excess of the immigration target accumulate, unopened, and form a backlog. Figure 1 shows the number of permanent resident applications received relative to the immigration target and the subsequent backlog that developed over the last decade.

Figure 1: Permanent Resident Inventory Over Time



Source: Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/ftp/20111020-eng.asp>

The backlog of Federal Skilled Worker applications was exacerbated by a court challenge to the original transitional provisions of IRPA. This resulted in “dual assessment” of Federal Skilled Worker applications, using either the selection criteria of the former *Immigration Act* or the IRPA, whichever evaluation would have been more favourable to the applicant. The litigation and redress added to processing times.

Not all immigration categories have a backlog. Temporary resident visas issued to visitors, students, and temporary workers, for instance, are placed directly into processing upon receipt. Family class sponsorships of spouses, partners, and children are also placed directly into processing, though processing times may vary up to two years.⁷ However, in some immigration categories, notably Federal Skilled Workers, parents and grandparents, and federal investors, the backlog is substantial. Table 2 shows the backlog for the major categories of permanent residents as of July 1, 2011.

⁷ Mr. Roger Bhatti, Immigration Lawyer, Committee Evidence, Meeting No. 7, November 1, 2011, 1130. (Bhatti).

Table 2: Permanent Resident Inventory as of July 01, 2011 (Persons)

Federal Skilled Workers	482,117
Quebec Skilled Workers*	33,167
Federal Business (investors and entrepreneurs)	94,271
Quebec Business*	10,518
Provincial/Territorial Nominees*	39,076
Canadian Experience Class	6,002
Live-in Caregiver	15,416
Spouses, Partners, and Children	42,238
Parents and Grandparents	168,530
Government-sponsored refugees	9,917
Privately-sponsored refugees	23,212

Source: Citizenship and Immigration Canada, the Most Recent Inventory Period: dwsweb;(4) International Region/IMM_caips_e from download of July 1, 2011.

* By virtue of the *Canada-Quebec Accord Relating to Immigration*, the Quebec government is responsible for selecting immigrants destined to the province. The federal government has entered into agreements with the other provinces and territories that allow them to select a certain number of economic class immigrants as well.

Backlogs hinder Canada's realization of immigration policy goals, such as family reunification and benefit to the Canadian economy. The backlog in Federal Skilled Worker applications has made it difficult to match workers with the skills in demand in the Canadian economy and dampened Canada's attraction as a destination. Further, as one witness stated, "until you get rid of the backlog, you're not going to be able to manage the immigration program effectively."⁸

8 Mr. James Bissett, As an Individual, Committee *Evidence*, Meeting No. 4, October 20, 2011, 1245. (Bissett).

OVERALL SYSTEM OF IMMIGRATION

Table 3: 2012 Plan Admissions Ranges

Immigrant Category	Low	High	Admissions Target	% Mix
Federal Skilled Workers	55,000	57,000	57,000	-
Federal Business	5,500	6,000	6,000	-
Canadian Experience Class	6,000	7,000	7,000	-
Live-in Caregivers	8,000	9,300	9,000	-
Quebec-selected Skilled Workers	31,000	34,000	33,400	-
Quebec-selected Business	2,500	2,700	2,600	-
Provincial and Territorial Nominees	42,000	45,000	42,000	-
Total Economic	150,000	161,000	157,000	61.6%
Spouses, Partners and Children	38,000	44,000	44,000	-
Parents and Grandparents	21,800	25,000	25,000	-
Total Family	59,800	69,000	69,000	25.5%
Government-assisted Refugees	7,500	8,000	7,500	-
Privately Sponsored Refugees	4,000	6,000	5,500	-
Protected Persons in Canada	7,000	8,500	8,500	-
Dependants Abroad of Protected Persons in Canada	4,000	4,500	4,500	-
Total Protected Persons	22,500	27,000	26,000	9.8%
Humanitarian & Compassionate Grounds/Public Policy	7,600	7,800	7,800	-
Permit Holders	100	200	100	-
Total Other	7,700	8,000	7,900	3.1%
Total	240,000	265,000	259,900	-

Source: Citizenship and Immigration Canada, Supplementary Information for the 2012 Immigration Levels Plan,
<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/notice-levels2012.asp>

The federal government develops an annual Immigration Levels Plan, taking into account the practical limits on the number of new immigrants Canadians and governments of all levels wish to settle in Canada. The plan is part of the *Annual Report to Parliament on Immigration*, which must be tabled in Parliament every November. It normally

establishes a target range for each category of immigration. The Immigration Levels Plan for 2012 is included as Table 3.

The share of immigrants admitted through economic classes has averaged nearly 60% of the total for the last decade. The Federal Skilled Worker program is the flagship program within this class; established in 1967 with the purpose of selecting immigrants with certain economic attributes to fill gaps in the Canadian labour market. Prospective federal skilled workers are assigned points for different attributes, such as education and language ability and must pass a points threshold.

For a number of years in the annual levels plan, the federal government has accorded the provinces and territories the ability to identify workers needed to fill regional labour market needs and to encourage settlement in non-traditional immigrant destinations. As the number of immigrants selected through the Provincial Nominee Program has increased, the number of Federal Skilled Worker immigrants has decreased in the planned mix of immigrants.

The economic class also includes investor immigrants and entrepreneurs, selected on the basis of their investments in Canada. Investor immigrants must have: business experience; demonstrate a minimum net worth of \$1,600,000 that was legally obtained; and make a \$800,000 investment in the Canadian economy. The Entrepreneur Program seeks to attract experienced business persons who will own and actively manage businesses in Canada that contribute to the economy and create jobs.

It is important to note that although admissions through the economic class represent nearly 60% of total admissions, the total number of admissions also include spouses and dependents that accompany the principle applicant. In fact, more than half of the admissions through the economic classes are family members and not principal applicants.⁹

Through the family class, Canadian citizens or permanent residents may sponsor their spouse, common law partner, conjugal partner, dependent child (including adopted child) or parent or grandparent to become a permanent resident.¹⁰ Family class immigrants have accounted for an average of 26% of annual admissions over the past decade. The Government has determined that sponsorship of spouses, partners, and children takes priority within the family class. These applications are not subject to numerical limits in the Immigration Levels Plan.

9 Citizenship and Immigration Canada, *2011 Annual Report to Parliament on Immigration*, p. 17.

10 These are the main categories within the family class. A small number of "others" are also sponsored through the family class, which may include orphaned minor relatives or a more distant relative of a sponsor without Canadian relatives. *The Immigration and Refugee Protection Regulations*, S. 117(1).

The Immigration Levels Plan also includes a target for protected persons and resettled refugees. The latter are refugees selected from overseas with the assistance of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) or private sponsors in Canada, who have no other option for a safe and secure future other than resettlement to a third country. Resettled refugees have accounted for about 4.5% of the Immigration Levels Plan over the last decade.¹¹

The Immigration Levels Plan is developed by the Minister of Citizenship and Immigration in consultation with the provinces and territories and other stakeholders. Factors considered in developing the levels plan include the inventory of immigration applications, resources available, absorptive capacity and settlement funding. After the Immigration Levels Plan is established, CIC operations is responsible for allocating the visas to the more than 90 visa offices around the world. This allocation is reviewed and reassigned as necessary so that, globally, CIC can issue the desired number of visas for a given year.

The Immigration Levels Plan interacts with other factors to affect how many people's applications are processed and how many come to Canada. Other factors include application volumes and the difference between the number of visas issued and number of arrivals. One senior civil servant described some of the factors as follows:

The levels plan limits how many people we can welcome to Canada each year. Most years we receive many more applications than can be processed. But again, it's the levels plan that establishes how many people can come in, not processing capacity. This results in the accumulation of backlogs in some categories, which in turn has led to long wait times for some applicants, particularly in the family class.¹²

Later on, he said:

[S]ince 2008, there is a mechanism that allows us to control the number of new applications. As that is reduced, backlogs and wait times improve because normal processing gradually reduces the total number in the queue. This works whether admissions stay the same or increase. If admissions increase, it happens faster. Simply hiring more officers won't solve the problem, because in the absence of controls, applications accumulate, wait times lengthen, and service standards deteriorate.¹³

11 Please note that, in fulfillment of international legal obligations, Canada also provides protection to people who arrive here and make a refugee claim. When you add refugees landed in Canada and their dependents, the total "protected persons" category comprises an average of 11% of total immigration over the last decade.

12 Linklater, October 18, 1115.

13 Linklater, October 18, 1120.

Later on, he said:

Regardless of the levels that are tabled in Parliament, I think managing the intake of applications is critical, to ensure that the number agreed upon is the number that are processed in a timely way so we can get away from this whole notion of backlogs.¹⁴

This overview of the immigration system suggests, as one witness observed, “a few alternatives to preventing a backlog. The Government might take action to, first, increase the number of admissions per year; and/or second, reduce the number of applications; and/or third, increase the number of unsuccessful files”.¹⁵ As outlined in the following section, the federal government has adopted a combination of these strategies.

With steady total levels of immigration, the target assigned to different immigration categories within the levels plan also has bearing on application backlogs. The increase in provincial nominees has been accommodated in part by the reduction of Federal Skilled Worker immigrants, meaning fewer annual numbers to reduce the skilled worker backlog. Prioritizing immediate family within the family class leaves less space for parent and grandparent applications in the levels plan to reduce the backlog in that category.

The Committee solicited input on the appropriate level and mix of immigrants and heard a range of views. Many were satisfied with the status quo and that is the position adopted by the Committee — we are not recommending a change to total immigration levels or to the mix of immigration categories at this time.

RECENT INITIATIVES TO ADDRESS IMMIGRATION APPLICATION BACKLOGS

A. The Action Plan for Faster Immigration

The Government has tried various administrative measures to deal with the backlog of Federal Skilled Worker applications. For instance, CIC contacted applicants in the backlog to offer a fee refund if they chose to withdraw their application. The Department also coded applications so that provinces could select applicants from the backlog for immigration through provincial nominee programs. These measures proved inadequate, in and of themselves, and legislative change was pursued in 2008. At that time, the Minister of Citizenship and Immigration also announced additional administrative measures,

14 Linklater, October 18, 1250.

15 Mr. Arthur Sweetman, Professor, Department of Economics, McMaster University, *Committee Evidence*, Meeting No. 7, November 1, 2011, 1220. (Sweetman).

including \$109 million over five years and reassigning resources to visa posts with large backlogs.¹⁶

The Action Plan for Faster Immigration received Royal Assent as part of the *Budget Implementation Act* on June 18, 2008. The stated goals of the initiative were to make the immigration system more responsive and flexible, and to address the growth in the backlog. To achieve these purposes, the amendment to the *Immigration and Refugee Protection Act* provided that the Minister of Citizenship and Immigration could issue Ministerial instructions regarding the processing of certain categories of immigration applications, including addressing application intake. The Minister's authority included issuing instructions that certain applications not proceed for processing, which wasn't possible prior to the Action Plan.

The first set of Ministerial Instructions (MI-1) was published in the Canada Gazette, November 29, 2008, and applied only to Federal Skilled Workers. The instructions stipulated that Federal Skilled Worker applications that met the following criteria would be placed into processing: an offer of arranged employment; applications submitted by Temporary Foreign Workers or International Students residing legally in Canada for at least a year; or applications from skilled workers with at least one year of experience in 1 of 38 prescribed occupations (see Appendix 1). Federal Skilled Worker applications that did not meet one of these initial eligibility criteria were to be returned.

Department officials told the Committee that CIC received more applications than anticipated under MI-1 and that a new backlog of 140,000 applications was formed.¹⁷ The *2011 Annual Report to Parliament on Immigration* indicates that the Department aims to have this backlog cleared up within two years based on additional Ministerial Instructions as outlined in paragraphs to follow.

The second set of Ministerial Instructions (MI-2) was published in the Canada Gazette, June 26, 2010 and aimed to limit application intake more successfully. These Ministerial Instructions made further changes to the Federal Skilled Worker stream, reducing the list of eligible occupations from 38 to 29 (see Appendix 2) and introducing a cap on Federal Skilled Worker applications without arranged employment of 20,000, a maximum of 1,000 applications per National Occupation Classification (NOC) code. These instructions also imposed an administrative pause on Investor Class applications, until program amendments came into force.

16 The Hon. Diane Finley, Minister of Citizenship and Immigration, Committee *Evidence*, 39th Parliament, 2nd Session, Meeting No. 45, May 13, 2008, 1535.

17 Linklater, October 18, 1115.

The third set of Ministerial Instructions (MI-3) was published in the Canada Gazette, June 25, 2011 and came into force on July 1, 2011. These Ministerial Instructions again made further changes to Federal Skilled Worker Applications, reducing the cap on Federal Skilled Worker applications without arranged employment to 10,000 annually, with a maximum of 500 per NOC. These instructions also reopened investor class immigration, stipulating a cap of 700 on new immigrant investor applications. Finally, the instructions placed a temporary moratorium on new entrepreneur applications while the program is under review.

Ministerial Instructions apply only to new applications. The limit placed on new economic class applications allows CIC to process a combination of backlog applications and new applications every year in order to reach the immigration targets. For instance, with regard to investor class immigrants, immigration officers have been instructed, as a general rule, to process applications in a two-to-one ratio; two older cases from the backlog submitted before June 26, 2010 to one case submitted on or after December 1, 2010.¹⁸

Under the Action Plan for Faster Immigration, progress has been made on addressing the backlog in Federal Skilled Workers — the pre-February 2008 backlog of Federal Skilled Worker applications has been reduced by half, two years ahead of schedule.¹⁹ Had the Action Plan not included a means to address application intake, the backlog in Federal Skilled Worker applications would stand today at over a million and people would be waiting 10 to 12 years to immigrate.²⁰ The experience with using Ministerial Instructions to address Federal Skilled Worker applications provided important lessons on how to match applications received with the Government's Immigration Levels Plan and was fine tuned with subsequent usage.

B. The Action Plan for Faster Family Reunification

Toward the conclusion of the Committee's study, the Minister announced Ministerial Instructions 4 and measures to address the backlog in parent and grandparent applications, called the Action Plan for Faster Family Reunification. The fourth set of Ministerial Instructions (MI-4) was published in the Canada Gazette, November 5, 2011 and came into force that same day. These Ministerial Instructions introduced a pause for up to two years on new applications for sponsorship of parents and grandparents. The instructions indicate that at the end of this temporary pause the program would be re-

18. Citizenship and Immigration Canada, Operational Bulletin 252 — December 2, 2010, Regulatory and Administrative Changes to the Federal Immigrant Investor Program.

19. Citizenship and Immigration Canada, CIC's Response to a Request for Information Made by the Standing Committee on Citizenship and Immigration on October 18, 2011, December 14, 2011.

20. Linklater, November 17, 1115.

designed to “prevent a large backlog from growing and be sensitive to fiscal constraints”.²¹ Public consultations will provide an opportunity for input into the redesign of the parent and grandparent sponsorship program.

Also as part of the Action Plan for Faster Family Reunification, the Government announced the 2012 immigration target of 25,000 for parent and grandparent sponsorship applications, representing an increase of more than 60% over 2010 admissions (15,324). Parents and grandparents account for 9% of the 2012 Immigration Levels Plan. With the pause and increased levels, the Department estimates that the backlog in parent and grandparent sponsorship applications will be significantly reduced when the program reopens to new applications.²²

The last component of the Action Plan for Faster Family Reunification is a new 10-year multiple-entry “Parent and Grandparent Super Visa,” which would allow its holders to stay in Canada for a period of 24 months, rather than the usual 6 months for temporary resident visas. According to information from the Department, this new visa will be available as of December 1, 2011. Applicants will have to: provide a written commitment of financial support from their relative in Canada, who must meet a minimum income threshold; prove they have bought private medical insurance; and complete an Immigration Medical Examination.

C. Caps on Privately Sponsored Refugees

Minister Kenney also told the Committee that caps have been introduced on refugee resettlement applications from private sponsors to address the backlog in this category. This change could be accomplished through negotiation with sponsorship agreement holders and did not require the use of Ministerial Instructions.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the Government of Canada review its immigration policies to better align the number of applications it accepts for processing with the number of admissions in each year.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the Government of Canada review the fees charged for all of its immigration services and programs to

21 Citizenship and Immigration Canada, “Backgrounder — Phase 1 of the Action Plan for Faster Family Reunification,” <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2011/2011-11-04.asp>.

22 Ms. Claudette Deschênes, Assistant Deputy Minister, Operations, Citizenship and Immigration Canada, Committee *Evidence*, Meeting No. 10, November 17, 2011, 1130.

discover what, if any, gap exists between what is being charged and actual costs.

AREAS OF STUDY

1. Federal Skilled Worker Program

Witnesses were generally supportive of the Government's action to reverse the legal obligation to process all new applications and curtail the intake of Federal Skilled Worker applications to better align with the Immigration Levels Plan. They called the 2008 legislative amendment that introduced Ministerial Instructions "politically courageous", "a great leap forward," and "a bold step".

However, some suggested that alternative methods of limiting Federal Skilled Worker intake would be preferable to the Government's approach of permitting 500 applications without arranged employment from each listed occupation. One witness suggested instead a two-stage approach, where the Government could select from a pool of applicants that met initial eligibility criteria.²³ Another suggested that charging higher processing fees could be a means to slow intake.²⁴ Finally, another witness suggested that the Government adjust the pass mark required for Federal Skilled Workers, the mechanism provided in IRPA for regulating intake.²⁵ Others suggested that the Government amend the points system to favour young immigrants proficient in English or French to both slow intake and improve labour market outcomes for immigrants²⁶.

The Action Plan for Faster Immigration and Ministerial Instructions streamlined Federal Skilled Worker intake. There remains, however, a backlog of Federal Skilled Worker applications that formed prior to February 2008, which numbered 314,000 as of July 2011. There is a second backlog of Federal Skilled Worker applications received under the first Ministerial Instructions of November 2008, estimated to comprise an additional 140,000 persons. These applications are slowly being drawn from to meet annual Federal Skilled Worker targets. A couple of suggestions were made to address these existing backlogs — one witness proposed adding more processing resources²⁷,

23 Mr. Patrick Grady, Economist, Global Economics Ltd., *Committee Evidence*, Meeting No. 5, October 25, 2011, 1150. (Grady).

24 Mr. Warren Creates, Immigration Lawyer, *Committee Evidence*, Meeting No. 6, October 27, 2011, 1205.

25 Sweetman, 1220.

26 Mr. Naeem (Nick) Noorani, President, Destination Canada Information Inc., *Committee Evidence*, Meeting No. 9, November 15, 2011, 1205; Mr. Colin Busby, Senior Policy Analyst, C.D. Howe Institute, *Committee Evidence*, Meeting No. 9, November 15, 2011, 1220.

27 Mr. Michael Atkinson, President, Canadian Construction Association, *Committee Evidence*, Meeting No. 6, October 27, 2011, 1220.

while another suggested that people in the backlog should be able to apply for a work permit and work in Canada while the processing on their permanent resident applications is concluded²⁸.

The Committee heard that applications received under MI-2 (cap of 20,000 without arranged employment) and MI-3 (cap of 10,000 without arranged employment) were placed directly into processing.²⁹ The remainder of the Federal Skilled Worker target is met through backlogged applications received under MI-1 and backlogged applications from pre-February 2008, the cut-off date for the first Ministerial Instructions.

Witnesses from an organization informed the Committee of the disappointment of applicants under Ministerial Instructions 1 who expected, based on publicity surrounding these Ministerial Instructions, to receive a final decision within a year.³⁰ These witnesses told the Committee that the expedited processing was only a reality for 4.7% of their clients applying under Ministerial Instructions 1. Further, they reported that applicants with occupations in demand who applied under Ministerial Instructions 1 felt it was somewhat unfair that they should wait in a backlog while those with similar occupations who applied later, under Ministerial Instructions 2 and 3, are processed first.

Numbers provided by two CIC missions brought this issue into clearer focus. The Immigration Program manager from New Delhi reported that his mission has the largest inventory of pre-February 2008 Federal Skilled Worker cases.³¹ While the mission reduced this backlog by 15% in 2008-09, it still stands at 119,500 persons and applicants faced processing times of 79 months in 2010. Further, the program manager stated "Due to the large number of new cases submitted under Ministerial Instructions, we processed few old-inventory cases in 2010. At the present time we are devoting all available resources to the quick processing of new cases received under the 2nd and 3rd set of Ministerial Instructions."³² Similarly, the immigration program manager at the Manila mission reported that they have been successful at processing the majority of Federal Skilled Worker applications under MI-2, many of those lodged under MI-1, and only a few in the pre-February 2008 inventory.³³

28 Ms. Katrina Parker, Lawyer, Committee *Evidence*, Meeting No. 6, October 27, 2011, 1235. (Parker).

29 Ms. Claudette Deschênes, Assistant Deputy Minister, Operations, Citizenship and Immigration Canada, Committee *Evidence*, Meeting No. 3, October 18, 2011, 1210.

30 Parker; Mr. Ali Mokhtari, CanPars Immigration Services Inc., Committee *Evidence*, Meeting No. 7, November 1, 2011, 1215.

31 Mr. Sidney Frank, Immigration Program Manager, New Delhi, India, Citizenship and Immigration Canada, Committee *Evidence*, Meeting No. 9, November 15, 2011, 1115.

32 Ibid.

33 Mr. Kent Francis, Immigration Program Manager, Manila, Philippines, Citizenship and Immigration Canada, Committee *Evidence*, Meeting No. 9, November 15, 2011, 1120.

How many Federal Skilled Worker applications from each source — the old backlog, the backlog under Ministerial Instructions 1, and new applications received under recent Ministerial Instructions — should be processed in a given year to meet the target was an issue raised by witnesses. Advice on the appropriate balance between processing old backlogged applications and new applications was varied, with most witnesses recognizing the Government's legal obligation to process all applications. One witness suggested that this legal obligation was not accompanied by a timeframe for processing and urged that the Government prioritize Federal Skilled Workers currently in demand by the Canadian labour market, such as applications lodged under Ministerial Instructions.³⁴

Another witness made the opposite argument, suggesting that the Government should restrict new applications under Ministerial Instructions for the short term and process primarily backlog applications. He argued that eliminating the backlog quickly is important because the backlog has negative effects on Canada's reputation, the operation of the immigration system, and the labour market, as well as on immigrants themselves. He referenced research showing that younger immigrants have better labour market outcomes, saying "This implies that if an individual sits in the queue for three, four, or five years, there's a simultaneous deterioration in that person's ability to integrate into the Canadian labour market, and it reduces that person's lifetime earnings profile".³⁵

The Committee is sympathetic to those with applications in the backlog, some of whom have been waiting for years to receive a final decision. The oldest and largest backlog, that comprised of pre-February 2008 Federal Skilled Worker applications, has been reduced significantly in just over three years. The Committee is satisfied with this progress and urges the Department to continue processing these files as expeditiously as possible. We commend the Government for reducing the pre MI-1 backlog by 50%. This reduction was made two years ahead of schedule.

With regard to backlogs formed under Ministerial Instructions, some witnesses have suggested that the Government of Canada take all the applications received under Ministerial Instructions 1 that are in occupations eligible under MI-2 and MI-3 and process them on a first come, first-served basis. Since the Department learned how to control intake more successfully under MI-2 and MI-3, backlogs under Ministerial Instructions should only pose a temporary problem. Others have stated that we can dissolve the existing backlog by sending applicants a letter informing them that they can withdraw their application, and receive a refund.³⁶

34 Mr. Martin Collacott, Spokesperson, Centre for Immigration Policy Reform, Committee *Evidence*, Meeting No. 7, November 1, 2011, 1120. (Collacott).

35 Sweetman, 1220.

36 Collacott, 1140.

RECOMMENDATION 3:

The Committee recommends that the Government of Canada evaluate the different options to deal with the Federal Skilled Worker backlog put forward by witnesses. The Government should then proceed to act in a timely manner to implement whichever recommendation(s) are determined to be the most effective at reducing the backlog in the Federal Skilled Worker program.

2. Federal Investor Immigrant program

Some witnesses commented on the use of Ministerial Instructions to adjust the flow of investor immigrant applications. One suggested that the cap introduced under MI-3 “cured” the inventory problem in this category.³⁷ Another had a less positive view, saying:

Recent experience with the federal cap of 700 applications in the investor category would seem to indicate that reducing supply by itself is not a useful tool for curtailing demand. As we know, all 700 applications were filled in one day, due to the operations of a few immigration agencies from one source country. More innovative methods and policies than simple caps are needed to balance demand and supply in critical immigration programs.³⁸

Responding to this observation on how the investor immigrant cap was filled by immigrants from only one source country, one witness suggested that the Government consider regional caps to ensure a geographical balance.³⁹

With respect to the current backlog of investor class immigrants, one witness suggested that a component is comprised of people who have submitted multiple applications — under the federal, Quebec, and certain provincial nominee programs. He suggested that the cap on the federal program may have displaced potential applicants into the provincial level programs. As a way to encourage only serious applications to be submitted under the federal investment program, he proposed that the Government require applicants to open a Canadian bank account and deposit 5% of the required investment funds.⁴⁰ According to this witness, the rigour of screening undertaken by banks may dissuade non-serious applicants and the Government could benefit from this third-party assessment of the source of funds.

37 Mr. Richard Kurland, Policy Analyst and Attorney, Committee *Evidence*, Meeting No. 4, October 20, 2011, 1235. (Kirkland).

38 Mr. Nigel Thomson, Member, Board of Directors, Canadian Migration Institute, Committee *Evidence*, Meeting No. 8, November 3, 2011, 1130. (Thomson).

39 Mr. Daniel Perron, Director and Business Head, Global Investor Immigration Services, HSBC Trust Company, Committee *Evidence*, Meeting No. 8, November 3, 2011, 1230. (Perron).

40 Perron, 1225.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Government of Canada complete a thorough review of the program in order to determine what the proper financial requirements should be and any other steps that should be taken to ensure maximum benefit from this program to both the applicant and the Government.

3. Family Class

While some witnesses felt that progress was being made to address economic class backlogs, some felt that the backlog of parent and grandparent applications was an outstanding problem requiring Government action. There was some discussion of the potential costs to Canadians of admitting more parents and grandparents, and whether more could be done, such as requiring a bond, to ensure that family sponsors bear the costs.⁴¹ However, one witness suggested that Canada has a “legal as well as a moral obligation” to admit these applicants and that the Government should respond “by biting the bullet and letting the parents and grandparents in, at the cost that will accrue to us in health care and other things”.⁴²

Others pointed out that parents and grandparents often facilitate the labour market participation of their children by providing child care and they offer a sense of stability in families and cultural communities.⁴³ They suggested that the long wait time for sponsoring parents and grandparents has led people to make choices with negative impacts for families and for Canada. For example, one witness talked about the “satellite baby” phenomenon, when immigrant parents send their young children back to the country of origin to be raised by parents/grandparents whose applications for sponsorship are stuck in the queue.⁴⁴ Another suggested that, faced with the long wait for parent sponsorship, some permanent residents have returned to their country of origin in order to fulfil family responsibilities.⁴⁵

41 Mr. Herbert Grubel, Senior Fellow, Fraser Institute, *Committee Evidence*, Meeting No. 5, October 25, 2011, 1115.

42 Bissett, 1245.

43 Ms. Amy Casipullai, Senior Policy and Communications Coordinator, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI), *Committee Evidence*, Meeting no. 5, October 25, 2011, 1300. (Casipullai).

44 Mr. Tomas Tam, Chief Executive Officer, SUCCESS, *Committee Evidence*, Meeting No. 5, October 25, 2011, 1220. (Tam).

45 Mr. Felix Zhang, Coordinator, Sponsor our Parents, *Committee Evidence*, Meeting No. 7, November 1, 2011, 1225. (Zhang).

Several witnesses raised the issue of uneven backlogs and processing times for family class applications around the world.⁴⁶ While CIC officials explained that these differences in processing times arise because of different local realities and risk factors⁴⁷, witnesses felt that more could be done to target visa missions with large backlogs and even out waiting times.⁴⁸

The Committee agrees that processing times for family class applications are not consistent around the world and that the Department, based on their modernization agenda, should continue to test and implement changes, such as Skype and increased centralized processing in Canada, to speed up processing.

Witnesses addressed possible policy options to clear up the current backlog of parent and grandparent applications and prevent future backlogs from growing. One proposal would have parents and grandparents awaiting permanent residence be offered a 10-year multiple-entry visa (with medical expenses covered by family members upfront) to allow them long-term visits rather than immigration. Witnesses were unanimous in their support for this idea, saying that permanent immigration is not necessarily what these prospective immigrants want. In the words of one witness:

At present there's a huge backlog of parents and grandparents trying to come to Canada. Indeed, if they only want to come to Canada to be with their family and not to take advantage of our generous social programs, then all we need to do is to give them an extended visa. They will pay for their own transportation, their own health insurance, their own living expenses. That way we solve the backlog problem and they get to be united with their family.⁴⁹

Another witness claimed that “for many the only way they can enter Canada is through the sponsorship process”.⁵⁰ She further stated that “the multiple-entry visitor visa will open up opportunities for many more people and that will definitely cut down on the backlog.”

However, some caution was expressed around the effectiveness of the regular multiple-entry temporary resident visa, which CIC has made available for some time. A witness reported that it was perceived as an attractive alternative, but underutilized.⁵¹

46 Bhatti, 1130; Mr. Dan Bohbot, President, Quebec Immigration Lawyers Association (AQAADI), *Committee Evidence*, Meeting No. 7, November 1, 2011, 1210.

47 Ms. Claudette Deschênes, Assistant Deputy Minister, Operations, Department of Citizenship and Immigration, *Committee Evidence*, Meeting No. 11, November 24, 2011, 1205.

48 Zhang, 1125; Tam, 1220.

49 Mr. Tom Pang, President, Chinese Canadian Community Alliance, *Committee Evidence*, Meeting No. 5, October 25, 2011, 1210.

50 Casipullai, 1245.

51 Bhatti, 1145.

Another witness stated, “We have had the five-year multiple-entry visa in place for a number of years and it has yet to make an impact on our immigration backlog.”⁵²

Due to the timing of the announcement, few witnesses had the opportunity to speak directly to the super visa for parents and grandparents that the Minister announced. However, given the overwhelming support among witnesses for the concept of a long-term multiple-entry visa for parents and grandparents, the Committee is confident this policy direction will be well received. Given that the super visa presents a new opportunity for families to reunite while at the same time possibly reducing the backlog in parent and grandparent permanent resident applications, the Committee wants to ensure that this new “win-win” measure is publicized as widely as possible.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that the Government of Canada promote the new parent and grandparent super visa widely to ensure maximum utilization.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the Government of Canada ensures the parent and grandparent super visa becomes a permanent government policy.

The Committee is also eager to ensure that the promise of the new super visa for parents and grandparents is realized and hopes that these visas are issued in a timely and appropriate manner. Minister Kenney told the Committee that CIC is confident the approval rate for super visas will be very high.⁵³ The Committee was also assured that “the issue of wanting to immigrate will not be a detraction for being considered for a super visa”.⁵⁴

From the Committee’s perspective, take up and approval rates are two potential indicators of success. The Committee urges the Department to carefully monitor applications for the super visa, including the relationship between super visa applications and sponsorship applications in the backlog, and track the number and location of super visas issued.

52 Mrs. Sima Sahar Zerehi, Communications Coordinator, Immigration Network, Committee *Evidence*, Meeting No. 9, November 15, 2011, 1220.

53 Hon. Jason Kenney, Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism, Committee *Evidence*, Meeting No. 11, November 24, 2011, 1150.

54 Ms. Claudette Deschênes, Assistant Deputy Minister, Operations, Department of Citizenship and Immigration, Committee *Evidence*, Meeting No. 11, November 24, 2011, 1150.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that the Government of Canada monitor take up of the super visa over 2012-2013 and evaluate the impact it has had on backlogs as an alternate means for parents and grandparents to be reunited with family.

Another policy option recommended by some witnesses to address the existing backlog of parent and grandparent applications was to increase the target for this group within the Immigration Levels Plan, at least on a temporary basis.⁵⁵ Parent and grandparent sponsorship accounted for 5% to 6.6% of total immigration in the 2011 Immigration Levels Plan.

With respect to how a future backlog of parent and grandparent applications could be prevented, witnesses had a range of ideas on how to limit intake in this category. One proposed that the Government impose an annual cap of 20,000 new parent and grandparent applications.⁵⁶ Others proposed that program eligibility be restricted, by reinstating a minimum age for sponsored parents and grandparents,⁵⁷ or by using Australia's approach, which permits parental sponsorship only if the "balance of family" is resident in Australia⁵⁸. One witness suggested that the parent and grandparent category of family class sponsorship be eliminated altogether.⁵⁹

However, one witness urged the Government to "carefully examine" policy options such as a cap, underscoring that family reunification is very important, especially to Asian cultures.⁶⁰ Others claimed that family reunification is a traditional value in Canadian immigration policy and part of Canada's competitive advantage in attracting skilled workers.⁶¹ Another witness countered that Canada would continue to be a popular destination even if the Government were to change this program, but there are other benefits, such as a more diverse society, derived from this aspect of Canada's program.⁶²

55 Kurland, 1300 and Casipullai, 1220.

56 Kurland, 1310.

57 Bisset, 1245.

58 Collacott, 1145.

59 Mr. Joseph Ben-Ami, President, Canadian Centre for Policy Studies, Committee *Evidence*, Meeting No. 5, October 25, 2011, 1115.

60 Tam, 1220.

61 Casipullai, 1220 and Zhang, 1225.

62 Sweetman, 1240.

The Committee's view is that changes to the parent and grandparent sponsorship program, while necessary, should be undertaken very carefully. We fully support the national consultation that the Minister has announced for this purpose and we encourage the Minister to table the ensuing report with this Committee for our consideration. In our view, it is important that sponsors demonstrate they have the ongoing ability to support family members. Accordingly, we recommend the following with respect to the future of the program for parent and grandparent sponsorship:

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that the Government of Canada ensures its consultations on the future of the parent and grandparent sponsorship program are thorough and include a wide variety of stakeholders and that the final consultations report be provided to the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that the consultations include a review of what the appropriate admissions level should be in the parents and grandparents program, including the exploration of a firm cap.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that the Government of Canada study the "balance of family" test used by the Australian government. The "balance of family" test allows sponsorship to occur if the greater balance of family of the parent or grandparent resides here in Canada as permanent residents or Canadian citizens.

CONCLUSION

Canada's position in attracting immigrants is not to be taken for granted. The Committee believes we need a modern immigration system; one that is responsive to the needs of Canadian families and employers, and to prospective immigrants themselves, and is an overall benefit to Canada.

The reforms introduced under the Action Plan for Faster Immigration made significant strides toward a modernized and efficient system, marking a turning point in immigration application backlogs and progress toward backlog reduction.

As with any new initiative, improvements are possible. In particular, the interaction of Ministerial Instructions requires some fine tuning, so that the perception of fairness prevails. To this end, the Committee recommends that the Government continue to look

for ways to improve the implementation of Ministerial Instructions in the skilled worker category.

The Committee is optimistic that some of the lessons of successful backlog reduction can also be applied to the parent and grandparent sponsorship program. We believe the Action Plan for Faster Family Reunification is an initiative with real potential to ease the backlog in the short and long term.

In order to help families reunite in the short term, we urge CIC to promote the super visa for parents and grandparents and to monitor its success as a new initiative. As another short-term measure, the Committee encourages the Government to consider maintaining the 2012 immigration levels based on analysis of the Action Plan for Faster Family Reunification. Looking to the long term and a redesigned parent and grandparent sponsorship program, it is the Committee's view that Australia's "balance of family test" warrants further consideration. We also look forward to the views of Canadians on this question.

Immigration application backlogs impede the realization of Canada's immigration goals and affect all stakeholders. Pressure will continue to mount on the popular or growing streams of Canadian immigration. Hopefully the experience of addressing the Federal Skilled Worker and parent and grandparent backlogs will position the Department to better address backlogs of the future. The Committee has heard numerous testimonies on how managing the intake was successful with the Federal Skilled Workers program; the Government should consider using this approach for other streams that are experiencing large backlogs.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the Government of Canada review its immigration policies to better align the number of applications it accepts for processing with the number of admissions in each year..... 14

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the Government of Canada review the fees charged for all of its immigration services and programs to discover what, if any, gap exists between what is being charged and actual costs..... 14

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the Government of Canada evaluate the different options to deal with the Federal Skilled Worker backlog put forward by witnesses. The Government should then proceed to act in a timely manner to implement whichever recommendation(s) are determined to be the most effective at reducing the backlog in the Federal Skilled Worker program. 18

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Government of Canada complete a thorough review of the program in order to determine what the proper financial requirements should be and any other steps that should be taken to ensure maximum benefit from this program to both the applicant and the Government. 19

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that the Government of Canada promote the new parent and grandparent super visa widely to ensure maximum utilization..... 21

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the Government of Canada ensures the parent and grandparent super visa becomes a permanent government policy..... 21

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that the Government of Canada monitor take up of the super visa over 2012-2013 and evaluate the impact it has had on backlogs as an alternate means for parents and grandparents to be reunited with family..... 22

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that the Government of Canada ensures its consultations on the future of the parent and grandparent sponsorship program are thorough and include a wide variety of stakeholders and that the final consultations report be provided to the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration. 23

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that the consultations include a review of what the appropriate admissions level should be in the parents and grandparents program, including the exploration of a firm cap. 23

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that the Government of Canada study the “balance of family” test used by the Australian government. The “balance of family” test allows sponsorship to occur if the greater balance of family of the parent or grandparent resides here in Canada as permanent residents or Canadian citizens. 23

APPENDIX 1: LIST OF OCCUPATIONS IN MINISTERIAL INSTRUCTIONS 1¹

- 0111 Financial Managers
- 0213 Computer and Information Systems Managers
- 0311 Managers in Health Care
- 0631 Restaurant and Food Service Managers
- 0632 Accommodation Service Managers
- 0711 Construction Managers
- 1111 Financial Auditors and Accountants
- 2113 Geologists, Geochemists and Geophysicists
- 2143 Mining Engineers
- 2144 Geological Engineers
- 2145 Petroleum Engineers
- 3111 Specialist Physicians
- 3112 General Practitioners and Family Physicians
- 3141 Audiologists and Speech Language Pathologists
- 3142 Physiotherapists
- 3143 Occupational Therapists
- 3151 Head Nurses and Supervisors
- 3152 Registered Nurses
- 3215 Medical Radiation Technologists
- 3233 Licensed Practical Nurses
- 4121 University Professors
- 4131 College and Other Vocational Instructors
- 6241 Chefs
- 6242 Cooks
- 7213 Contractors and Supervisors, Pipefitting Trades
- 7215 Contractors and Supervisors, Carpentry Trades
- 7217 Contractors and Supervisors, Heavy Construction Equipment Crews
- 7241 Electricians (Except Industrial and Power System)
- 7242 Industrial Electricians

1 *Canada Gazette*, Part I, Vol. 142, No. 48 — November 29, 2008.

- 7251 Plumbers
- 7252 Steamfitters, Pipe fitters and Sprinkler System Installers
- 7265 Welders and Related Machine Operators
- 7312 Heavy-Duty Equipment Mechanics
- 7371 Crane Operators
- 7372 Drillers and Blasters — Surface Mining, Quarrying and Construction
- 8221 Supervisors, Mining and Quarrying
- 8222 Supervisors, Oil and Gas Drilling and Service
- 9212 Supervisors, Petroleum, Gas and Chemical Processing and Utilities

APPENDIX 2: LIST OF OCCUPATIONS IN MINISTERIAL INSTRUCTIONS 2²

- 0631 Restaurant and Food Service Managers
- 0811 Primary Production Managers (Except Agriculture)
- 1122 Professional Occupations in Business Services to Management
- 1233 Insurance Adjusters and Claims Examiners
- 2121 Biologists and Related Scientists
- 2151 Architects
- 3111 Specialist Physicians
- 3112 General Practitioners and Family Physicians
- 3113 Dentists
- 3131 Pharmacists
- 3142 Physiotherapists
- 3152 Registered Nurses
- 3215 Medical Radiation Technologists
- 3222 Dental Hygienists & Dental Therapists
- 3233 Licensed Practical Nurses
- 4151 Psychologists
- 4152 Social Workers
- 6241 Chefs
- 6242 Cooks
- 7215 Contractors and Supervisors, Carpentry Trades
- 7216 Contractors and Supervisors, Mechanic Trades
- 7241 Electricians (Except Industrial & Power System)
- 7242 Industrial Electricians
- 7251 Plumbers
- 7265 Welders & Related Machine Operators
- 7312 Heavy-Duty Equipment Mechanics
- 7371 Crane Operators
- 7372 Drillers & Blasters — Surface Mining, Quarrying & Construction
- 8222 Supervisors, Oil and Gas Drilling and Service

2 *Canada Gazette*, Part I, Vol. 144, No. 26 — June 26, 2010.

APPENDIX 3 LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Citizenship and Immigration Claudette Deschênes, Assistant Deputy Minister, Operations Les Linklater, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy	2011/10/18	3
As individuals James Bissett Richard Kurland, Policy Analyst and Attorney	2011/10/20	4
Department of Citizenship and Immigration Claudette Deschênes, Assistant Deputy Minister, Operations Les Linklater, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy Neil Yeates, Deputy Minister Hon. Jason Kenney, P.C., M.P., Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism	2011/10/25	5
As individuals Patrick Grady, Economist, Global Economics Ltd. Herbert G. Grubel, Senior Fellow, Fraser Institute		
Canadian Centre for Policy Studies Joseph Ben-Ami, President		
Chinese Canadian Community Alliance Tom Pang, President		
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI) Amy Casipullai, Senior Policy and Communications Coordinator		
S.U.C.C.E.S.S. Thomas Tam, Chief Executive Officer		
As individuals Warren Creates, Immigration Lawyer Ali Mokhtari, CanPars Immigration Services Inc.	2011/10/27	6

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As individuals Katrina Parker, Lawyer	2011/10/27	6
Canadian Construction Association Michael Atkinson, President		
As individuals Roger Bhatti, Immigration Lawyer Martin Collacott, Spokesperson, Centre for Immigration Policy Reform Arthur Sweetman, Professor, Department of Economics, McMaster University	2011/11/01	7
Canadian Restaurant and Foodservices Association Justin Taylor, Vice-President, Labour and Supply		
Quebec Immigration Lawyers Association (AQAADI) Dan Bohbot, President		
Sponsor our Parents Felix Zhang, Coordinator		
Canadian Migration Institute Nigel Thomson, Member, Board of Directors	2011/11/03	8
Desjardins Trust Inc. Marc Audet, Vice-Chair, Immigrant Investor Program		
HSBC Trust Company Daniel Perron, Director and Business Head, Global Investor Immigration Services		
LEGIT Vancouver Christine Morrissey, Co-founder		
C.D. Howe Institute Colin Busby, Senior Policy Analyst	2011/11/15	9
Department of Citizenship and Immigration Sharon Chomyn, Director General, International Region Kent Francis, Acting Immigration Program Manager, Manila, Philippines Sidney Frank, Immigration Program Manager, New Delhi, India Lillian Zadravetz, Immigration Program Manager, Chandigarh, India		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Destination Canada Information Inc. Naeem (Nick) Noorani, President and Chief Executive Officer	2011/11/15	9
Immigration Network Sima Sahar Zerehi, Communications Coordinator		
Department of Citizenship and Immigration Claudette Deschênes, Assistant Deputy Minister, Operations Les Linklater, Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy	2011/11/17	10

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 19 and 20) is tabled.

Respectfully submitted,

David Tilson, M.P.

Chair

Supplemental Report of the Official Opposition New Democratic Party

The backlog in Canada's immigration system is an issue that greatly concerns the New Democratic Party of Canada.

There are over one million applications currently in the queue. This represents an increase from the 850,000 applications in the backlog in 2006. Notably, backlogs are present in all three immigration categories: economic, family and refugee.

The presence of backlogs in the system has a direct and negative effect on the amount of time it takes to process an application. Indeed, it is inarguable that wait times have reached patently unacceptable levels.

It is not uncommon for an application to sponsor one's parent to take between 10 and 13 years. Employers seeking to attract skilled workers frequently wait between 4 and 7 years. Live-in caregivers seeking to re-unite with their spouses and children wait an average of 5 years from the date they complete their obligations under that program. Even spousal applications - ostensibly in the number one priority category that are supposed to go into instant processing - are taking two years to process depending on the country involved.

This situation presents serious problems for the integrity of Canada's immigration system. Equally important are the very real and negative impacts it is having on the individuals and their families involved. Significant application fees are held for years on end with no clear indication or guarantee of the timeliness of a response. Families remain separated, employers are frustrated and our economy suffers.

New Democrats believe that a balanced and multi-faceted approach must be employed to address this problem. It is our view that prudent adoption of several key strategies will be most successful in arresting and reducing the backlog.

In this regard, we wish to thank all of the witnesses who appeared before the Standing Committee and who presented thoughtful, varied and creative options. What follows are a series of recommendations that emerge from their testimony and from information obtained from a variety of organizations with expertise in immigration matters, including Citizenship and Immigration Canada ("CIC") itself.

Recommendations:

1. Ensure immigration levels better match demographic and economic needs.
2. Recognizing the importance of family reunification in nation-building, resist the use of broad-based quotas, and strict restrictions, on family sponsorship.
3. Ensure that the new ten year multiple-entry visa ("Super Visa") is accessible, affordable, fairly administered and generously approved.
4. Oppose the use of excessive financial barriers as a strategy to deter applications.
5. Increase resources to embassies where there is a high volume of applications and particularly acute backlogs, and examine how best to address under-served areas.
6. Reduce the reliance on Temporary Foreign Workers, improve training for Canadian workers and better match skilled workers to employers' needs.
7. Study the possibility of raising the levels of refugee visas and restoring cuts to private sponsorships.

Recommendation #1: Ensure immigration levels match demographic and economic needs.

Canada is facing a looming demographic transformation that will see a significant reduction in the ratio of working adults supporting the rest of the population. A forward-looking plan to increase skilled workers and ensure new Canadians receive adequate settlement services would help alleviate these demographic pressures. As such, New Democrats believe that immigration levels should be regularly reassessed to more effectively match long-term demographic and economic needs.

As identified in the main body of the Report, it is understood that the backlog was created by a combination of two main factors: first, the introduction in 2002 of provisions in the *Immigration and Refugee Protection Act ("IRPA")* that obligate Canada to process every application received to final decision; and second, the fact that in every year since 2002,

Canada has received more applications per year than the federal government chooses to admit to our country. To quote CIC:

CIC strives to process applications in a timely manner, but it is an ongoing challenge for CIC to meet the *IRPA* objectives simultaneously. Every year, we receive many more applications than can be processed resulting in large backlogs in many categories, which in turn have led to long wait times for applicants¹.

Information presented to the Committee suggested that raising the annual number of visas issued to more closely approximate the number of valid applications received is one tool that would work to slow, arrest and even reverse the backlog. CIC acknowledges this fact in the same source quoted above.

The numbers presented to the Committee reveal that even a modest increase to the annual number of visas issued would go a substantial distance toward successfully addressing the backlogs.

Mr. Marc Audet of Desjardins Trust Inc. provided the Committee with statistical information over the last 5 years from CIC that showed that increasing the annual visas issued by 10% from the current levels would completely arrest the growth in the backlog. Any increase above that number would start to reverse it.

The question that is raised, then, is whether an increase to Canada's annual visas issued (the "levels") is justified and desirable on economic and social grounds.

The evidence is overwhelming that a gradual, prudent increase to annual levels would not only address the backlog - it is essential to deal with Canada's labour force and economic growth needs:

- Canada is facing a clear demographic trend of aging population and declining birthrate.
- The proportion of Canadians aged 60 and over is projected to increase from roughly 1 in 5 to nearly 1 in 3 by 2020 (SOURCE: Frontier Centre for Public Policy).
- CIC projects that within 5 years - 60 months from now - immigration will be responsible for 100% of Canada's new labour growth needs.

¹ Citizenship and Immigration Canada, Backgrounder – Stakeholder Consultations on Immigration Levels and Mix, p.3

- Addressing the demographic trends through increased immigration is necessary to secure the economic sustainability of various federal programs and service the federal and provincial debt.
- Industry representatives point to a significant present and future deficit in labour supply. The Canadian Restaurant and Foodservices Association testified that its members will have 142,000 unfilled job vacancies in 2025. The Canadian Association of Petroleum Producers and many Building Trades affiliate unions have publicly stated that they are dependent upon temporary foreign workers because of a shortage of permanent stream immigrants and skilled Canadians.
- Nearly every province in the country has requested expansion to the Provincial Nominee Program, a highly successful immigrant stream that allows provinces and territories to align new Canadians with local economic needs.
- Canada's current immigration rate of admitting 0.7% of population is low in comparison to historical standards:

- 1860 - 2009 average - 0.97%;
- 1900 - 1949 average - 1.34%
- 1900 - 2009 average - 1.003%

Singling out just one of these factors - that of Canada's dependence on immigration for our new labour force needs - we would quote the Minister of Immigration himself:

"With an aging population, the number of retirements from the Canadian labour force is increasing. Very soon, the number of new entrants from Canadian schools and universities will equal - or fall short of - the number of retirees. That means that, if we want our labour force to grow, it will have to come from immigration."²

It is clear that annual immigration levels will need to keep pace with Canada's evolving demographic and economic needs. The Committee heard evidence suggesting that a prudent increase to annual levels could achieve this goal, while also helping to reduce the backlog.

We note that the current government has itself recognized the need to increase annual immigration levels to deal with the immigration backlog.

Upon assuming office in 2006, the Conservative government raised immigration levels some 14%, from an average of 220,000 per year under the Liberal government which preceded it to

² -Hon. Jason Kenney, Speech, Vancouver Board of Trade, July 19, 2011

the current average of 254,000 per year. Importantly, the Minister of Immigration testified before the Committee that one of the reasons he increased the annual levels upon taking office was to address the pre-existing backlog that was inherited from the previous government.³

The Official Opposition believes that admitting more immigrants must be done gradually and in measured fashion. We must ensure that there are sufficient resources to properly settle newcomers and adopt policies and measures that match them intelligently with Canada's economic and labour needs.

We also acknowledge CIC's advice that an increase to immigration levels will require "broad buy-in from the public". It is the Official Opposition's view, given the clear and strong demographic and economic needs of our nation, that strong public sanction can be achieved.

In this vein, we note that the Minister of Immigration conducted consultation meetings throughout Canada in the summer of 2011 to obtain feedback from selected invitees on this very question. Unfortunately, although he was asked to provide this data to the Committee for this report, he neglected to do so.

We believe that Canadians want an immigration system that builds a strong economy, sustains public programs and helps us maintain a high standard of living. We believe that Canadians want an immigration system that produces strong family units in cohesive communities.

Ensuring that our immigration system is responsive to these shared goals is of vital importance as we develop sound policy in the years ahead. We are confident that Canadians will be fully supportive as we do so.

Recommendation #2: Recognizing the importance of family reunification in nation-building, resist the use of broad-based quotas, and strict restrictions, on family sponsorship

The government has steadily reduced the number of family class visas issued from 2006 through 2010 (CIC figures: 70,517, 66,242, 65,582, 65,204, 60,220). The Official Opposition recommends that this trend be halted.

Canada has long enjoyed a balanced immigration stream between economic, family and refugee classes, and this balance ought to be respected. We note that economic class immigrants themselves have spouses, children and parents. Ensuring that they can unite their

³ -Hon. Jason Kenney, CIMM Meeting No. 11, November 24, 2011

families is critical to Canada's ability to attract and retain desirable applicants to build our economy.

Notwithstanding these facts, the Government appears intent on imposing caps (quotas) on applications to deal with the backlog.

New Democrats do not agree that imposing temporary freezes, or permanent quotas, on applications in the family class are effective long-term solutions to the backlog problem. We believe that imposing a temporary freeze or permanent quotas on parental sponsorships is misguided and contrary to *IRPA's* explicit purpose of uniting families.

We particularly stress our concern that the government will impose permanent caps on applications to sponsor parents and grandparents when the temporary freeze is lifted in two years' time. The Official Opposition opposes that strategy categorically. While quotas may be an appropriate option in certain economic categories, they should not be employed as a measure when dealing with applications to unite family members.

In addition, we have great concern with the Report's recommendation that the Government consider the adoption of the so-called "balance of family" test used by Australia. In essence, this approach prohibits people from sponsoring their parents if more of their siblings live outside the country. For example, a person could not sponsor their parent if they had a sister and a brother that lived in another country - even if those two siblings were unable to care for parent.

This approach will, if adopted, prevent thousands of Canadians from sponsoring their parents. It will do so even in cases where the sponsor is the best position to do so.

The Conservative government appears to be headed in the clear direction of putting quotas on Canadians' ability to sponsor their parents and unite their families. They are actively contemplating placing strict limits on who can sponsor their parent. This approach will leave many new Canadians' families separated and also reduce Canada's ability to attract the young, skilled workers our employers and economy so clearly need.

New Democrats believe that quotas and strict restrictions on who can sponsor their parent are ineffective and unfair. Adopting policies that unite more families, more quickly, is more responsive to Canadians', and our economy's, real needs.

Recommendation #3: Ensure that the new 10 year multiple-entry visa ("Super Visa") is accessible, affordable, fairly administered and generously approved.

The Official Opposition believes that offering parents and grandparents of Canadian citizens or permanent residents a 10 year, multiple-entry visa is a sound and desirable policy. Many witnesses lauded this concept during testimony before the Committee, and the Official Opposition led the call for the creation of such visas early on in the study. If granted in generous numbers, fairly, and with reasonable criteria, Super Visas have the potential to ease at least a portion of the backlog for parents and grandparents (currently estimated to be 165,000) and help many families.

However, we must acknowledge that Canada has had 5 year multiple entry visas for decades, (increased to 10 years in July, 2011), and they have not proved to be issued widely or of any assistance in reducing the backlog. Indeed, immigration officials testifying from Chandigarh, New Delhi and Manila were unable to tell the Committee how many of these visas were even issued.

If Super Visas are to have any real impact, we must understand why existing multiple entry visas have been of so little help. What is clear is that those visas have been of extremely limited utility to applicants because they were not advertised. Applicants were not aware of their existence and were unable to specifically apply for them, leaving their issuance entirely up to the discretion of the visa officer processing the application. Most importantly, multiple entry visas have simply not been granted in any sizeable number.

The Super Visa must be offered in a transparent and accessible manner. In order to accomplish this, the Official Opposition recommends as follows:

- Advertise the Super Visa widely to ensure that potential applicants are aware of its existence.
- All visa application forms must have a distinct and prominent section for this visa, inviting applications and setting forth the criteria for applying and the rules regarding issuance.
- The criteria for granting Super Visas must be clear and reasonable, including prohibiting the consideration of any existing permanent resident application as a negative factor.
- Ensure that income requirements are reasonable and flexible, including allowing applicants' and their sponsors' incomes to be judged cumulatively.
- Have a mechanism to make sure that affordable health insurance is available to all qualified applicants.

This measure must be designed carefully to accomplish the goal of easing some portion of the backlog in the parent and grandparent class. It is also essential to provide relief to the many thousands of Canadian families who are suffering the pain of separation. It is regrettable that the government chose to rashly implement the Super Visa before this Report was concluded. Early reports of Canadians' experience with the Super Visa are already revealing problems, with many families expressing frustration with unexplained rejections, extremely high medical coverage costs and overly restrictive financial requirements.

Moreover, while the Official Opposition believes that flexible visa options are important, it is equally clear that they cannot be relied upon to solve the deeper structural problems and mismanagement that has caused Canada's backlog crisis.

It is also critical that the Super Visa should not be a substitute for permanent residency options for parents and grandparents.

Recommendation #4: Oppose the use of excessive financial barriers as a strategy to deter applications.

We are greatly concerned with the Report's suggestion that immigration application fees be reviewed to determine what "gap" may exist between what is being charged and "actual costs" of the processing.

The Official Opposition is concerned that the advised "review" may be an exercise masking the desire to raise immigration application fees as a deterrent measure to deal with the backlog. The fact that this measure is contained in this report, whose object is to deal with the backlog, serves as a basis for this concern.

This is wrong and we categorically reject it as a method of attacking the backlog.

Canada's history is replete with examples of punitive landing fees, head taxes and prohibitive application fees. Indeed, the current government has repeatedly sought credit for its decision to reduce immigration landing fees set by the previous Liberal government.

New Democrats believe that raising application fees, income requirements or other measures designed to discourage applicants from applying to immigrate to Canada are inappropriate and unfair.

The Official Opposition believes that Canada's immigration system must not erect undue financial barriers to admission to Canada nor create a money-based, two-tiered immigration system where wealth determines citizenship.

Criteria for permanent residency should not be based on the ability to buy one's way into Canada, but on legitimate factors such as the ability to successfully integrate and contribute to Canada's economic needs, the commitment to democratic values, and a desire to build the Canadian cultural mosaic.

Recommendation #5: To ensure fairness for all prospective immigrants, increase resources to embassies where there is a high volume of applications and particularly acute backlogs, and examine how best to address under-served areas.

Too many newcomers are not getting the fair treatment they deserve. Committee evidence clearly showed that the backlog is unevenly distributed around the world, creating very long processing times in some countries and shorter processing times in others. Processing centres under particular strain include New Delhi, Chandigarh, Beijing, Manila, Nairobi, London and Damascus.

Evidence tendered before the Committee, gleaned from CIC statistics themselves, shows that Canada fails to process an average of 25,000 applications each year. Disturbingly, evidence was received that indicated that there is no necessary connection between the number of personnel working in a particular visa processing centre and the volume of applications that centre receives.

The Conservative government refuses to acknowledge that there is any connection between available resources in overseas embassies that process immigration applications and the backlog. With respect, the Official Opposition disagrees.

This regional inequality must be addressed by placing additional resources in over-stretched processing centres that receive disproportionately high volumes of applications, particularly if coupled with an increase in the number of visas granted in those areas.

The evidence further revealed that there are areas in the world where Canada has an inadequate immigration processing presence. For example, evidence was presented to the Committee that our embassy in Nairobi, Kenya, serves 18 countries. In our view, it is no

coincidence that such offices have among the longest processing times, and largest backlogs, of applications.

This can be addressed by opening visa processing centres in acutely under-served areas. We would suggest that addressing the top three areas under intense pressure would be a prudent measure in this regard.

Recommendation #6: Reduce reliance on Temporary Foreign Workers.

Under the current government, admissions to Canada of Temporary Foreign Workers (TFWs) have exploded. This represents a significant alteration to Canada's historic policy of pursuing citizenship-track immigration. Many Canadians believe, as the Official Opposition does, that this change is regrettable.

Canada experienced some 180,000 entries or re-entries of TFWs to Canada in 2010. There are over 425,000 TFWs in Canada, and even more are estimated as having gone underground after their visas have expired.

While there is a legitimate need for TFWs in certain industries, we are concerned that sustained annual use of TFWs is masking permanent economic needs as "temporary" ones.

In times of high unemployment, and underemployment of many individuals (including in many skilled trades), the record high use of TFW's must be questioned. In addition, many Canadians can and ought to be trained for many jobs currently being filled by TFW's.

In terms of the backlog, the Official Opposition would suggest that the Government study the extent to which we may reduce the number of TFW visas issued and replace them with permanent resident stream applicants and domestic Canadian workers. In addition, more pathways to permanent residency should be explored for TFWs currently in the country. Permanent status allows individuals establish roots in the community and contribute even more towards the Canadian economy.

Any changes in this area must be within the limits of the annual permanent resident levels plan.

Recommendation #7: Study the possibility of raising levels of refugee visas and restoring cuts to private sponsorships.

Evidence presented before Committee suggests that, globally, 2011 has been a troubling year in many parts of the world with extraordinary numbers of people displaced.

We heard that there are 43.5 million displaced persons worldwide, and some 16.8 million Convention Refugees. Testimony revealed that these numbers, while staggering, are undoubtedly low, as many of people in these categories are uncounted or do not register.

While some 747,000 refugees need re-settlement annually, only 79,000 receive an offer to re-settle by those states who participate in re-settlement programs. Some 35,000 refugees are on the wait list for Canada.

From 2005 to 2009, Canada reduced the number of refugees granted permanent residency by 13,803 (36,000, 31,000, 27,000, 21,000, 22,000). 2010 saw a slight increase of 2,400. Not surprisingly, the Committee heard evidence that the backlog is getting worse for refugee class applications.

While we are attracting the most economically advantageous applicants from other countries, we should also increase our responsibility for the world's most vulnerable people. Dealing with the backlog in refugee claims is also consistent with Canada's legal obligations under international conventions and treaties.

CONCLUSION

Canada is a nation of immigrants.

Outside of our First Nations, we are all immigrants, or the children, grandchildren or further descendants of people who came to Canada to make this land our new home. We - or our forefathers and foremothers - have been given a chance to start a new life here, to grow, to succeed.

And in this endeavor, we have all been helped.

The Official Opposition believes that Canadians want us to continue to accord to others that which we have been given. We believe that Canadians want a strong, generous and fair immigration system that can process applicants in an efficient, effective manner.

We recognize that there are limits to what Canada can absorb - economically, socially, culturally. We also recognize that we are a prime destination for people from all corners of the globe, and that our economy depends, as our economy of times past, on our ability to attract and retain the citizens of tomorrow.

The Official Opposition is committed to practical, evidence-based and common sense solutions to help our immigration system accomplish the needs of our nation. We will continue to work to build a system that helps Canada achieve its full potential.

Liberal Party Opinion on the Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration Concerning Immigration Application Backlogs

The Liberal Party of Canada supports the need to study and review the issues surrounding the immigration application backlogs. The study clearly indicated that the high demand from individuals to immigrate to Canada was the source of the backlogs rather than any perceived lack of resources to process applications. With an existing backlog of approximately one million applications, it is necessary for the government to facilitate the reduction of the backlog while maintaining Canada's tradition in supporting family reunification. Regrettably, the recommendations presented in the report were not based on a full consensus and we therefore have reservations concerning some of the items put forth.

The Liberal Party is not satisfied with how the Department has chosen to handle the existing backlogs particularly, in the areas of the Federal Skilled Worker Program and the parents and grandparents category under the Family Class. The Minister's decision to implement mechanisms such as the 10 year multi-entry visa as a remedy to the parent and grandparent backlog whilst the study was underway undermined the work of the Committee. We also believe that other administrative issues including the gross discrepancies in processing times of varying overseas missions requires immediate attention.

Federal Skilled Worker Program

As indicated in the report, the first set of Ministerial Instructions (MI) caused a backlog to buildup in the Federal Skilled Worker Program (FSWP). In an attempt to remediate the situation, a 2nd as well as 3rd set of Ministerial Instructions was released. Consequently, applications received under the 2nd and 3rd set of Ministerial Instructions were unfairly prioritized and processed over applications under MI1. We propose that the Committee adopt a recommendation that prioritizes the processing of applications under MI1 while also focusing on Canada's labour market needs. Furthermore, increasing the intake in the Temporary Foreign Worker Program (FTWP) can alleviate some of the backlog issues in relation to the existing demand in the FSWP. Immigrating to Canada under the FTWP is an exhaustive process and as such, we believe that candidates who fulfill the FTWP eligibility requirements and are able to meet the few other basic requirements should have the ability to apply for permanent residency after a working period of two years.

Parent and Grandparent Category

We believe that the Department's decision to pursue the use of the 10 year multi-entry visa as a backlog reduction mechanism in the parent and grandparent category is flawed. The visa is not a viable solution in dealing with the backlog. Changes to its eligibility requirements are necessary in order for the visa to act as an effective tool that will allow individuals to visit Canada for extended periods. Paired with the Government's decision to place a two year moratorium on parent and grandparent sponsorship applications, it is clear that the Government is pursuing policies that are not conducive to family reunification.

Recommending that the 10 year-multi entry visa be adopted as permanent government policy when adequate and proper monitoring of the visa has yet to be substantiated is cause for concern. The Government's decision to pursue the implementation of such policies in this manner demonstrates a lack of regard for evidence-based decision making. We suggest that eligibility requirements for the visa be re-examined to allow greater fairness and accessibility to people who wish to apply.

The Government side also indicated that they recommend studying the Australian government's "balance of family" test in order to gain insight into changes for a redesigned parent and grandparent sponsorship program. Our party believes that the study should not be limited to the "balance of family" test and should include the exploration of other models as well.

Standardizing Processing Times

The current discrepancies between missions in processing family class applications overseas varies greatly and requires immediate changes in order to rectify this issue. Modernization measures such as the implementation of the Global Case Management System represents a step in the right direction. Furthermore, we believe a focus on centralizing application processing in Canada can greatly contribute to reducing the variance in processing times among countries.

Application Intake: Numbers & Mixtures

The Government has set an immigration target range of 240,000-265,000 for 2012. With regards to the admissions target, it is in our view that the figure should be based on factors such as the size of the Canadian population as well as having the right mixture of immigrants. With population growth, it is necessary to ensure that admission targets are adjusted to accommodate the change in demands of Canada's economic, cultural, and social needs.

des parents et des grands-parents, il est clair que le gouvernement cherche à établir des politiques défavorables à la réunification des familles.

Qu'il soit recommandé d'adopter les visas de séjour multiples de 10 ans comme politique permanente alors qu'on n'a pas encore réussi à prouver qu'un suivi adéquat des visas est en place a de quoi inquiéter. La décision du gouvernement de mettre ainsi en œuvre des politiques de la sorte témoigne d'un désintérêt à l'égard d'un processus décisionnel fondé sur des preuves. Nous proposons de revoir les critères d'admissibilité au visa de manière à rendre le processus plus équitable et accessible pour les demandeurs éventuels.

Du côté du gouvernement, les membres ont recommandé d'étudier le critère de « l'équilibre familial » appliqué par l'Australie dans la perspective de changements qui pourraient s'inscrire dans la refonte du programme de parrainage des parents et des grands-parents. Notre parti est plutôt d'avis que l'étude ne devrait pas se limiter au critère de l'équilibre familial, mais englober d'autres modèles également.

Normalisation des délais de traitement

Il existe des écarts considérables quant aux délais de traitement des demandes dans la catégorie des familles par les différents bureaux à l'étranger, et des changements immédiats sont nécessaires si l'on veut corriger le tir. Les mesures de modernisation telles que la mise en œuvre du Système global de gestion des cas constituent un pas dans la bonne direction. Nous estimons par ailleurs qu'axer les efforts sur la centralisation du traitement des demandes au Canada contribuerait grandement à réduire ces écarts.

Présentation des demandes : nombre et dosage

Le gouvernement s'est fixé pour objectif d'admettre de 240 000 à 265 000 demandes d'immigration en 2012. À notre avis, l'objectif devrait être fondé sur des facteurs tels que la taille de la population canadienne et viser à atteindre un juste dosage. Avec la croissance de la population, il faut veiller à ce que les objectifs d'admission suivent la fluctuation de la demande pour répondre aux besoins économiques, culturels et sociaux du Canada.

L'Opinion du Parti libéral concernant le rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration sur l'arriéré du traitement des demandes d'immigration

Le Parti libéral du Canada est d'avis qu'il est nécessaire de se pencher sur les problèmes liés à l'arriéré du traitement des demandes d'immigration. L'étude a révélé sans équivoque que c'est la forte demande d'immigration au Canada qui est à l'origine de l'arriéré, et non pas le manque perçu de ressources affectées au traitement des demandes. Parce que l'arriéré actuel avoisine le million de demandes, le gouvernement doit prendre des mesures pour en faciliter la réduction, mais préserver en même temps la tradition du Canada d'appuyer la réunification des familles. Les recommandations présentées dans le rapport n'ont pas fait l'unanimité, ce qui est regrettable. Nous nous devons à présent d'exprimer nos réserves à certains égards.

Le Parti libéral est insatisfait de la méthode choisie par le Ministère pour s'attaquer à l'arriéré, notamment en ce qui concerne le Programme des travailleurs qualifiés et la catégorie parents et grands-parents du regroupement familial. La décision du ministre d'adopter des mécanismes comme le visa pour séjours multiples de 10 ans pour remédier à l'arriéré des demandes dans la catégorie des parents et des grands-parents alors que l'étude était en cours a nui aux travaux du Comité. Nous estimons par ailleurs que d'autres problèmes administratifs, dont les gigantesques écarts dans les délais de traitement dans différents bureaux à l'étranger exigent une attention immédiate.

Programme fédéral des travailleurs qualifiés

Comme il est indiqué dans le rapport, la première série d'instructions ministérielles (IM-1) a engendré une accumulation de demandes non traitées au chapitre du Programme des travailleurs qualifiés (fédéral) (PTQF). Pour tenter de remédier à la situation, le Ministère a publié une deuxième, puis une troisième série d'instructions. Cependant, les demandes reçues par suite de ces dernières séries d'instructions ont été priorisées injustement, et on leur a donné préséance sur les premières. Par conséquent, nous proposons que le Comité adopte une recommandation selon laquelle les demandes reçues par suite des IM-1 soient traitées de façon prioritaire, en fonction des besoins du marché du travail canadien. En outre, augmenter l'admission des demandes au titre du Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET) permettrait de remédier à certains problèmes d'arriéré. Le processus d'immigration en vertu du PTET est rigoureux, et nous croyons que les demandeurs qui satisfont aux critères d'admissibilité de ce programme et à d'autres critères de base devraient pouvoir demander la résidence permanente au terme d'une période de travail deux ans.

Catégorie des parents et des grands-parents

Nous croyons que la décision du Ministère de recourir aux visas de séjour multiples de 10 ans comme moyen de réduire l'arriéré dans la catégorie des parents et des grands-parents comporte des lacunes. Le visa n'est pas une solution viable pour corriger l'arriéré. Des changements doivent être apportés aux critères d'admissibilité si l'on veut que le visa devienne un outil pour autoriser des personnes à visiter le Canada pendant des périodes prolongées. Compte tenu de la décision du gouvernement d'imposer un moratoire de deux ans sur les demandes de parrainage

Nous sommes conscients que le Canada a des limites à ce qu'il peut absorber sur les plans économique, social et culturel. Nous savons aussi que le Canada est une destination de choix pour les gens de partout au monde, et que notre économie dépend, tout comme les gains de temps, sur notre capacité à attirer et à maintenir au pays les citoyens de demain.

L'opposition officielle est favorable à des solutions pratiques, fondées sur des données probantes et le bon sens pour aider le système d'immigration à combler les besoins de notre pays. Nous continuerons à travailler pour bâtir un système qui aide le Canada à réaliser son plein potentiel.

apparemment bas, puisqu'un grand nombre de gens dans ces catégories ne sont pas comptés ou pas inscrits.

Bien que 747 000 réfugiés ont besoin d'asile chaque année, seulement 79 000 reçoivent une offre d'asile de la part des États qui participent à ce type de programmes. Quelque 35 000 réfugiés sont sur la liste d'attente pour le Canada.

De 2005 à 2009, le Canada a réduit de 13 803 le nombre de réfugiés se voyant accorder la résidence permanente (36 000, 31 000, 27 000, 21 000, 22 000). On a assisté à une légère hausse de 2 400 en 2010. Il n'est donc pas surprenant que l'arriéré augmente pour les demandes de la catégorie des réfugiés.

Si nous attirons les demandeurs les plus avantageux du point de vue économique provenant d'autres pays, il faudrait aussi accroître notre responsabilité auprès des gens les plus vulnérables du monde. Tenter de réduire l'arriéré dans les demandes de statut de réfugié s'inscrit aussi dans les obligations légales du Canada, en vertu des conventions et des traités internationaux.

CONCLUSION

Le Canada est une nation composée d'immigrants.

Mises à part les Premières Nations, nous sommes tous des immigrants, ou avons tous des ancêtres qui sont venus au Canada pour s'y établir. Nous – ou nos ancêtres – avons eu la chance de nous bâtir une vie ici, de vieillir et de bien réussir.

Et nous avons tous reçu de l'aide pour y arriver.

L'opposition officielle estime que les Canadiens veulent que l'on continue à accorder aux autres ce dont ils ont bénéficié. Selon nous, les Canadiens veulent un système d'immigration solide, généreux et équitable, qui peut traiter les demandes de façon efficace et rentable.

Recommandation 6 : Réduire la dépendance annuelle aux travailleurs étrangers temporaires.

Sous l'administration actuelle, l'admission au Canada de travailleurs étrangers temporaires (TET) a explosé. Cette hausse représente également un virage important dans la politique historique du Canada, qui tendait plutôt vers la filière de la citoyenneté. Bon nombre de Canadiens estiment, tout comme l'opposition officielle, que ce virage est regrettable.

En 2010, 180 000 TET sont entrés ou rentrés au Canada. Il y a plus de 425 000 TET au Canada et on estime qu'il y en a encore plus qui sont devenus illégaux suite à l'expiration de leur visa. Bien que certaines industries aient vraiment besoin des TET, nous craignons que le recours annuel soutenu à ce type de travailleurs masque les besoins économiques permanents en les faisant passer pour des besoins « temporaires ».

En ces temps de chômage élevé et de sous-emploi de nombreuses personnes (y compris des gens de métier compétents), il faut remettre en question l'utilisation record des TET. De plus, bon nombre de Canadiens peuvent et devraient être formés pour de nombreux emplois actuellement occupés par des TET.

En ce qui concerne l'arrière, l'opposition officielle propose que le gouvernement étudie la mesure dans laquelle il faudrait réduire le nombre de visas pour TET accordés par le Canada et remplacer ces postes par des demandeurs de résidence permanente et des travailleurs canadiens. En plus, d'autres voies vers la résidence permanente devraient être explorées pour les TET qui travaillent déjà au pays. Ce statut pourrait permettre aux individus de s'établir dans la communauté et de contribuer d'autant plus à l'économie canadienne. Tous ces changements doivent être effectués dans les limites prévues des niveaux annuels de résidents permanents qui furent précédemment planifiés.

Recommandation 7 : Étudier la possibilité de hausser le niveau des visas de réfugiés et de rétablir les réductions dans les parrainages par le secteur privé.

Selon les témoignages recueillis par le Comité, mondialement, 2011 a été une année mouvementée dans bien des régions du monde et un nombre extraordinaire de gens ont été déplacés.

En tout, on parle de 43,5 millions de personnes déplacées dans le monde entier et de quelque 16,8 millions de réfugiés au sens de la Convention. Ces chiffres, bien que stupéfiants, sont

Canada, le respect des valeurs démocratiques et le désir d'enrichir la mosaïque culturelle canadienne.

Recommandation 5 : Accroître les ressources accordées dans les ambassades où le volume de demandes est élevé et l'arriéré particulièrement grave, et examiner comment mieux servir les régions mal desservies.

Trop de nouveaux arrivants ne bénéficient pas du traitement juste qu'ils méritent. Les témoignages recueillis par le Comité montrent clairement que l'arriéré n'est pas le même partout dans le monde, ce qui crée de très longs délais d'attente pour le traitement des demandes dans certains pays et de plus courts dans d'autres. Parmi les centres de traitement des plus débordés figurent ceux de New Delhi, Chandigarh, Beijing, Manille, Nairobi, Londres et Damas.

Le plus troublant, c'est que, selon certains témoignages, il n'y aurait aucun lien entre le nombre d'employés d'un centre de traitement des demandes de visa et le volume de demandes qu'il reçoit. Selon les statistiques mêmes de CIC, c'est en moyenne 25 000 demandes par année que le Canada ne réussit pas à traiter.

Le gouvernement conservateur refuse d'admettre qu'il existe un lien entre l'arriéré et les ressources disponibles dans les ambassades à l'étranger qui traitent les demandes d'immigration. L'opposition officielle s'oppose en tout respect.

Il faut régler l'iniquité régionale en ajoutant des ressources dans les centres de traitement qui sont débordés et qui reçoivent un nombre très élevé de demandes, surtout si on augmente aussi le nombre de visas accordés dans ces régions.

Les témoignages montrent qu'il y a des régions dans le monde où la capacité de traitement des demandes d'immigration pour le Canada est insuffisante. Par exemple, le Comité a appris que notre ambassade à Nairobi, au Kenya, dessert 18 pays. Selon nous, ce n'est pas une coïncidence si ces bureaux affichent des temps d'attente parmi les plus longs et les plus importants arriérés dans le traitement des demandes.

Ce problème pourrait être réglé par l'ouverture de centres de traitement des demandes de visa dans les régions vraiment mal desservies. Selon nous, régler le problème dans les trois régions qui subissent le plus de pression serait une mesure prudente à cet égard.

Recommandation 4 : S'opposer à l'imposition d'obstacles financiers excessifs comme stratégie pour réduire le nombre de demandes.

Nous sommes très inquiets quant à la suggestion faite dans le rapport de revoir les frais de demande d'immigration pour déterminer l'écart possible entre le coût facturés et les véritables coûts du traitement. Nous sommes alarmés de constater que, dans le rapport, le gouvernement conservateur envisage la hausse des normes financières, y compris le resserrement des exigences liées au revenu du parrain, comme outil pour réduire le nombre de demandes acceptées.

L'opposition officielle craint que « l'examen » conseillé soit un exercice visant à masquer la volonté de hausser les frais de demande d'immigration dans le but de faire diminuer le nombre de demandes et de réduire l'arriéré. Le fait que cette mesure soit proposée dans le présent rapport, dont le sujet est justement l'arriéré, ne vient que renforcer cette crainte.

Les néo-démocrates sont particulièrement inquiets et opposés à la recommandation visant à explorer les exigences financières liées au parrainage, surtout pour ceux qui souhaitent parrainer leurs parents ou leurs grands-parents. Selon nous, cet exercice ne vise qu'à ressermer les exigences liées au revenu du parrain, afin de réduire le nombre de demandeurs qui réussissent à faire venir leurs parents au Canada. Cette tactique est malsaine, et nous la rejetons catégoriquement comme méthode pour lutter contre l'arriéré.

L'histoire du Canada regorge d'exemples de taxes d'établissement et d'entrée punitives et de frais de demande inabornables. En fait, le gouvernement actuel ne cesse de vouloir être félicité pour sa décision de réduire la taxe d'établissement fixée par le gouvernement libéral précédent.

L'opposition officielle estime que la hausse des frais de demande, les exigences en matière de revenu ou toute autre mesure visant à décourager les demandeurs d'immigrer au Canada sont injustes et inappropriées.

Selon l'opposition officielle, le système d'immigration du Canada ne doit pas créer d'obstacles financiers exagérés à l'admission au Canada ni créer un système à deux vitesses fondé sur l'argent, où la richesse détermine la citoyenneté.

Les critères pour la résidence permanente ne devraient pas se fonder sur la capacité d'une personne à acheter son admission au Canada, mais sur des facteurs légitimes, comme la capacité de s'intégrer pleinement à la société et de contribuer aux besoins économiques du

Si les super visas ont un réel impact, il faut comprendre pourquoi les visas pour séjours multiples actuels ont si peu aidé. Il est toutefois clair qu'ils sont d'une utilité extrêmement limitée pour les demandeurs puisqu'ils n'ont pas été annoncés. En n'étant pas au courant de l'existence de ces visas, les demandeurs ne peuvent en faire la demande, ce qui laisse leur délivrance entièrement à la discrétion de l'agent des visas qui traite la demande. Qui plus est, les visas pour séjours multiples ne sont pas accordés en assez grand nombre.

Le super visa doit être accessible et offert de manière transparente. Pour ce faire, l'opposition officielle recommande les mesures suivantes :

- Annoncer le super visa à grande échelle pour s'assurer que les futurs demandeurs en connaissent l'existence.
- Prévoir, dans tous les formulaires de demande de visa, une section distincte et bien en vue pour ce visa, qui encouragerait les demandes et présenterait les critères d'admissibilité et les règles de délivrance.
- Établir des critères d'admissibilité au super visa qui soient clairs et responsables, et éviter que l'examen d'une demande existante de résidence permanente constitue un facteur négatif.
- Faire en sorte que les exigences liées au revenu soient raisonnables et souples, c'est-à-dire de notamment permettre l'évaluation cumulative du revenu du demandeur et du parrain.
- Mettre en place un mécanisme faisant en sorte qu'une assurance maladie abordable soit offerte à tous les demandeurs qualifiés.

Il est essentiel que cette mesure soit conçue soigneusement de façon à alléger une partie de l'arrière dans la catégorie des parents et grands-parents. Il est regrettable que le gouvernement se soit hâté de mettre en vigueur le super visa avant même la publication du présent rapport. Les premiers rapports sur les super visas au Canada signalaient déjà des problèmes. En effet, de nombreuses familles ont manifesté leur frustration en raison des rejets inexplicables, des coûts très élevés de la couverture médicale et des exigences financières trop restrictives.

Qui plus est, l'opposition officielle estime que des options souples à l'égard des visas sont importantes. Toutefois, il est évident qu'elles ne suffiront pas à elles seules à régler les problèmes structurels profonds et la mauvaise gestion responsables de la crise liée à l'arrière. Il est également essentiel que le super visa ne serve pas de substitut aux options de résidence permanente pour les parents et les grands-parents.

pourrait parrainer ses parents si elle a une sœur ou un frère qui vit dans un autre pays, même si ces individus sont incapables de prendre soins de leurs parents.

Cette approche va, si elle est adoptée, empêcher des milliers de Canadiens de parrainer leurs parents. Ceci se fera même dans les cas où le parrain est dans la meilleure posture pour le faire. Le gouvernement conservateur semble se diriger clairement vers l'attribution de quotas sur les possibilités des Canadiens à parrainer leurs parents et à unir leurs familles. Ils envisagent activement le fait de mettre des limites strictes aux personnes autorisées à parrainer leurs parents. Cette approche va laisser plusieurs nouvelles familles canadiennes séparées et va aussi réduire la capacité du Canada à attirer les jeunes travailleurs qualifiés dont ont si clairement besoins les employeurs et notre économie.

Les néo-démocrates considèrent que les quotas et les restrictions strictes aux personnes autorisées à parrainer leurs parents sont inefficaces et injustes. Adopter des politiques qui unissent plus de familles, plus rapidement, reflète mieux les besoins réels des Canadiens et de notre économie.

Recommandation 3 : Voir à ce que le nouveau visa pour séjours multiples à durée de validité de dix ans (« super visa ») soit accessible, abordable, géré équitablement et approuvé largement.

L'opposition officielle estime qu'il est sain et désirable d'offrir aux parents et aux grands-parents de citoyens canadiens ou de résidents permanents un visa pour séjours multiples à durée de validité de dix ans. Bon nombre de témoins ont fait l'éloge de ce concept au cours des audiences, et l'opposition officielle a été la première à réclamer la création de ce type de visa au début de l'étude. S'ils sont accordés en grand nombre, équitablement et selon des critères raisonnables, les super visas pourraient régler au moins une partie de l'arrière pour les parents et les grands-parents, estimé présentement à 165 000 demandes, et aider de nombreuses familles.

Toutefois, force est de reconnaître que le Canada utilise déjà depuis des décennies le visa pour séjours multiples à durée de validité de 5 ans (durée qui est passée à 10 ans en juillet 2011) et que ces visas ne sont pas délivrés à grande échelle ni ne permettent vraiment de réduire l'arrière. En fait, les agents d'immigration qui ont témoigné de Chandigarh, New Delhi et Manille n'ont pu dire au Comité combien de ces visas ont été délivrés.

Dans le façonnement d'une politique saine, dans les années à venir, il est d'une importance capitale de faire en sorte que notre système d'immigration permette d'atteindre ces buts communs. Et nous sommes persuadés que les Canadiens nous appuieront en ce sens.

Recommandation 2 : Reconnaître l'importance du regroupement familial comme élément essentiel pour bâtir le pays; résister à l'imposition de quotas généralisés pour les catégories du regroupement familial et des réfugiés.

De 2006 à 2010, le gouvernement a régulièrement réduit le nombre de visas délivrés pour la catégorie familiale (données de CIC : 70 517, 66 242, 65 582, 65 204, 60 220). L'opposition officielle recommande la fin de cette pratique.

Le Canada a longtemps profité d'un équilibre entre les catégories d'immigration économique, familiale et les réfugiés, et il faut le rétablir. Les immigrants de la composante économique ont eux aussi une épouse, des enfants et des parents. Si le Canada veut attirer des candidats recommandables et les garder au pays pour bâtir notre économie, il est essentiel que ces immigrants puissent réunir leur famille.

Malgré ces faits, le gouvernement semble vouloir imposer des plafonds (quotas) sur les demandes pour régler la question de l'arrière.

Les néo-démocrates ne croient pas que l'imposition de plafonds permanents ni les gels temporaires sur les demandes dans les catégories du regroupement familial et des réfugiés soient des solutions efficaces à long terme contre l'arrière. Selon nous, l'imposition d'un gel temporaire et de quotas permanents sur le parrainage parental est malavisée et contraire à l'objectif explicite de la Loi, qui est de réunir les familles.

Nous craignons particulièrement que le gouvernement impose des plafonds permanents sur les demandes de parrainage de parents et de grands-parents lorsque le gel temporaire sera levé. L'opposition officielle s'oppose catégoriquement à cette stratégie. Bien que l'imposition de quotas soit peut-être une option adéquate dans certains cas pour la composante économique, il ne faudrait pas s'en servir comme mesure dans le traitement des demandes de regroupement familial.

De plus, nous avons soulevé de grandes réserves face à la recommandation du rapport qui stipule que le gouvernement doit considérer l'adoption du soi-disant test d'« équilibre familial » utilisé en Australie. Essentiellement, cette approche empêche les gens de parrainer leurs parents si certains de leurs frères et sœurs vivent hors du pays. Par exemple, une personne ne

Par conséquent, une hausse prudente des niveaux annuels se présente comme l'unique solution gagnante sur tous les plans. Une augmentation mesurée pourrait réduire l'arrière et répondre aux défis démographiques et économiques du Canada.

Nous constatons que le gouvernement actuel a lui-même reconnu la hausse des niveaux d'immigration annuels comme un outil utile et essentiel pour s'attaquer à l'arrière du système d'immigration.

En prenant le pouvoir en 2006, les conservateurs ont haussé les niveaux d'immigration de 14 %, qui sont ainsi passés de 220 000 en moyenne par année sous le régime libéral précédent à quelque 254 000 par année. Surtout, le ministre de l'immigration a lui-même déclaré devant le Comité que l'une des raisons pour lesquelles il avait accru les niveaux annuels dès son entrée en fonction était qu'il voulait s'attaquer à l'arrière que lui avait légué le gouvernement précédent³.

L'opposition officielle reconnaît que l'admission d'un nombre accru d'immigrants doit se faire graduellement et de manière mesurée. Il faut prévoir suffisamment de ressources pour accueillir adéquatement les nouveaux arrivants, et mettre en place des politiques et des mesures qui répondront stratégiquement aux besoins du Canada tant sur le plan économique que sur celui de la main-d'œuvre.

Nous sommes également d'accord avec CIC, à savoir qu'une hausse des niveaux d'immigration devrait être « bien soutenue par le public ». L'opposition officielle est d'avis que, compte tenu des grands besoins économiques et démographiques de notre pays, il est possible d'obtenir l'assentiment de la majorité de la population.

D'ailleurs, le ministre de l'immigration a tenu des consultations un peu partout au Canada à l'été 2011 pour sonder l'opinion de certains témoins invités à commenter la question. Malheureusement, même si on lui a demandé de fournir les données au Comité pour le présent rapport, le ministre a négligé de le faire.

Nous pensons que les Canadiens veulent un système d'immigration qui contribue à bâtir une économie forte et à maintenir des programmes publics forts et un niveau de vie élevé. Nous pensons aussi que les Canadiens veulent un système d'immigration qui produit des unités familiales fortes dans des collectivités homogènes.

Les données montrent clairement qu'une hausse graduelle et prudente des niveaux annuels réglerait non seulement l'arrière, mais elle serait nécessaire pour répondre aux besoins du Canada en matière de main-d'œuvre et de croissance économique :

- Le Canada est aux prises avec une population vieillissante et un taux de natalité en déclin.
- Selon les prévisions, les Canadiens de plus de 60 ans passeront d'environ 1 sur 5 à près de 1 sur 3 d'ici 2020 (SOURCE : Frontier Centre for Public Policy).
- CIC prévoit que d'ici 5 ans – soit 60 mois – l'immigration remplira 100 % des nouveaux besoins du Canada en matière de croissance de la main-d'œuvre.
- Le recours à une immigration accrue pour faire face aux tendances démographiques est nécessaire pour assurer la viabilité économique des programmes fédéraux, notamment le Régime de pensions du Canada et le service de la dette fédérale et des provinces.
- Les représentants de l'industrie parlent d'un déficit actuel et futur au chapitre de l'approvisionnement en main-d'œuvre. L'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires a déclaré qu'elle aura 142 000 emplois vacants en 2025. L'Association canadienne des producteurs pétroliers et les syndicats affiliés à de nombreux corps de métier ont déclaré publiquement qu'ils comptaient sur les travailleurs étrangers temporaires pour combler le manque récurrent de travailleurs canadiens qualifiés.
- Presque toutes les provinces ont demandé l'assouplissement du Programme des candidats des provinces, un processus d'immigration particulièrement fructueux qui permet de placer des Néo-Canadiens dans des collectivités locales en fonction des besoins économiques.
- Le taux d'immigration actuel de 0,7 % est faible par rapport aux normes historiques canadiennes (1860-2009 : 0,97 % en moyenne; 1900-1949 : 1,34 % en moyenne; 1900-2009 : 1,003 % en moyenne).

En faisant ressortir un seul de ces facteurs – celui de la dépendance à l'immigration pour combler nos besoins en main-d'œuvre – voici ce qu'a déclaré le ministre de l'Immigration :

« En raison de la population vieillissante, le nombre de départs à la retraite au sein de la main-d'œuvre canadienne augmente. Très bientôt, le nombre de nouveaux venus provenant des écoles et des universités canadiennes sera égal ou inférieur au nombre de retraités. Cela signifie que si nous voulons que notre main-d'œuvre continue d'augmenter, il faudra avoir recours à l'immigration². »

d'immigration devraient être réévaluées régulièrement afin de mieux correspondre aux besoins démographiques et économiques à long terme.

Comme en témoigne le rapport, il est acquis que l'arrière est causé par deux grands facteurs : l'entrée en vigueur en 2002 de dispositions de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) exigeant le traitement de chaque demande d'immigration jusqu'à une décision définitive; et le fait que chaque année depuis 2002, le Canada reçoit plus de demandes d'immigration qu'il n'en approuve. Voici les propos de CIC à cet égard :

« CIC s'efforce de traiter les demandes le plus rapidement possible. Cependant, il est toujours difficile pour CIC de répondre aux objectifs de la LIPR simultanément. Chaque année, nous recevons plus de demandes que nous pouvons en traiter, ce qui entraîne un important arrière de cas dans de nombreuses catégories, ce qui à son tour entraîne des délais d'attente prolongés pour les demandeurs¹. »

Les témoignages présentés au Comité suggèrent qu'en délivrant un nombre accru de visas annuellement de manière à s'approcher davantage du nombre de demandes valides reçues, on fera logiquement en sorte de ralentir, d'arrêter et même, d'éliminer l'arrière. CIC reconnaît ce fait dans la source susmentionnée.

Les chiffres présentés au Comité révèlent qu'une augmentation, même modeste, des visas délivrés réduirait fortement l'arrière.

M. Marc Audet de Desjardins Trust inc., s'appuyant sur des statistiques de CIC des cinq dernières années, a montré qu'on stopperait l'arrière en haussant le nombre annuel de visas délivrés de 10 % par rapport aux niveaux actuels. Au-delà de ce chiffre, l'arrière commencerait à diminuer.

La question est la suivante : est-ce qu'une augmentation du nombre de visas délivrés annuellement au Canada (« les niveaux ») est justifiée et souhaitable sur le plan économique et social ?

¹ Citoyenneté et Immigration Canada, Document d'information — Consultations auprès des intervenants sur les niveaux d'immigration et la répartition des catégories d'immigration, p. 3.

1. Veiller à ce que les niveaux d'immigration correspondent mieux aux besoins démographiques et économiques.
2. Reconnaître l'importance du regroupement familial comme élément essentiel pour bâtir le pays; résister à l'imposition de quotas généralisés pour les catégories du regroupement familial et des réfugiés
3. Voir à ce que le nouveau visa pour séjours multiples à durée de validité de dix ans (« super visa ») soit accessible, abordable, géré équitablement et approuvé largement pour aider à régler la crise de l'arrière.
4. S'opposer à l'imposition d'obstacles financiers excessifs comme stratégie pour réduire le nombre de demandes.
5. Accroître les ressources accordées dans les ambassades où le volume de demandes est élevé et l'arrière particulièrement grave, et examiner comment mieux servir les régions mal desservies.

6. Réduire la dépendance annuelle aux travailleurs étrangers temporaires, améliorer la formation pour les travailleurs canadiens et voir à ce que les compétences des travailleurs correspondent mieux aux besoins des employeurs.
7. Étudier la possibilité de hausser le niveau des visas de réfugiés et de rétablir les réductions dans les parrainages par le secteur privé.

Recommandation 1 : Voir à ce que les niveaux d'immigration correspondent mieux aux besoins démographiques et économiques.

Le Canada est sur le point de subir une transformation démographique qui fera chuter le ratio d'adultes en âge de travailler qui subviennent aux besoins du reste de la population. Pour atténuer ces pressions démographiques, il faut établir un plan d'avenir qui fera croître le nombre de travailleurs qualifiés et verra à ce que les Néo-Canadiens reçoivent des services d'établissement adéquats. C'est pourquoi les néo-démocrates pensent que les niveaux

L'arriéré du système d'immigration au Canada préoccupe au plus haut point le Nouveau Parti démocratique.

Il y a actuellement plus d'un million de demandes en attente. Ce chiffre représente une hausse par rapport à 2006, où 850 000 demandes étaient en attente d'être traitées. Fait important à noter, les trois catégories d'immigration sont visées : économique, familiale et réfugiés.

La présence d'un arriéré dans le système a une incidence directe et négative sur le temps requis pour traiter une demande. En fait, il est indiscutable que les temps d'attente ont atteint des niveaux manifestement inacceptables.

Il n'est pas rare de voir une demande de parrainage d'un membre de la famille prendre de 10 à 13 ans avant d'être examinée. Les employeurs qui tentent d'attirer des travailleurs spécialisés doivent souvent attendre de 4 à 7 ans. De plus, les aides familiaux souhaitant faire venir leurs conjoint et enfants au Canada doivent patienter pendant 5 ans en moyenne après avoir rempli leurs obligations en vertu du Programme concernant les aides familiaux résidents. Même les demandes d'immigration du conjoint – considérées comme la catégorie prioritaire devant faire l'objet d'un traitement immédiat – exigent deux ans de traitement, dépendamment du pays d'origine.

La situation pose de graves problèmes pour l'intégrité du système d'immigration au Canada, sans parler des incidences réelles et négatives sur les personnes et les familles concernées. Des frais de demande élevés sont retenus pendant des années sans indication claire ni garantie du temps de traitement. Les familles restent séparées et notre économie en souffre.

Les néo-démocrates sont d'avis que la solution à ce problème passe par une démarche équilibrée et polyvalente. Nous estimons que grâce à l'adoption avisée de plusieurs stratégies clés, il sera possible de réduire l'arriéré.

À cet égard, nous tenons à remercier tous les témoins qui ont comparu devant le Comité permanent et qui ont présenté des options réfléchies, variées et créatives. Les recommandations qui suivent proviennent des témoignages et des informations recueillies auprès de diverses organisations ayant une expertise dans les questions d'immigration, y compris Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 19 et 20) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

David Tilson, député

Organisations et individus	Date	Réunion
Lillian Zadravetz, gestionnaire du programme d'immigration, Chandigarh (Inde)		
Destination Canada Information inc.		
Naeem (Nick) Noorani, président et premier dirigeant		
Immigration Network		
Sima Sahar Zerehi, coordinatrice des communications		
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration		
Claudette Deschênes, sous-ministre adjointe, Opérations		
Les Linklater, sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et de programmes		

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Association canadienne de la construction

Michael Atkinson, président

À titre personnel

Roger Bhatti, avocat en immigration

Martin Collacott, porte-parole,

Centre pour une Réforme des Politiques d'Immigration

Arthur Sweetman, professeur titulaire,

Département des Sciences économiques, Université McMaster

Association canadienne des restaurateurs et des

services alimentaires

Justin Taylor, vice-président,

Main d'oeuvre et approvisionnement

Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (AQADI)

Dan Bobbot, président

Sponsor our Parents

Felix Zhang, coordinateur

Institut canadien de la migration

Nigel Thomson, membre,

Conseil d'administration

Fiducie Desjardins inc.

Marc Audet, vice-président,

Programme Immigrants Investisseurs

Société de fiducie HSBC

Daniel Perron, directeur et responsable en chef,

Services internationaux aux immigrants investisseurs

LEGIT Vancouver

Christine Morrissey, co-fondateur

Institut C.D. Howe

Colin Busby, analyste principal de la politique

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

Sharon Chomyn, directrice générale,

Région internationale

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

Kent Francis, gestionnaire intermédiaire du programme

d'immigration,

Manille (Philippines)

Sidney Frank, gestionnaire du programme d'immigration,

New Delhi (Inde)

ANNEXE 3 : LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus			Date	Réunion
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration			2011/10/18	3
Claudette Deschênes, sous-ministre adjointe, Opérations				
Les Linklater, sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et de programmes				
À titre personnel			2011/10/20	4
James Bissett				
Richard Kurland, analyste de la politique et avocat				
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration				
Claudette Deschênes, sous-ministre adjointe, Opérations				
Les Linklater, sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et de programmes				
À titre personnel			2011/10/25	5
Patrick Grady, économiste, Global Economics Ltd.				
Herbert G. Grubel, agrégé supérieur, Institut Fraser				
Canadian Centre for Policy Studies				
Joseph Ben-Ami, président				
Chinese Canadian Community Alliance				
Tom Pang, président				
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI)				
Amy Caspulai, coordinatrice principale en politiques et en communications				
S.U.C.C.E.S.S.				
Thomas Tam, directeur général				
À titre personnel			2011/10/27	6
Warren Creates, avocat en immigration				
Ali Mokhtari,				
CanPars Immigration Services Inc.				
À titre personnel			2011/10/27	6
Katrina Parker, avocate				

- 7372 Foreurs/foreuses et dynamiteurs/dynamiteuses des mines à ciel ouvert, des carrières et des chantiers de construction
- 8222 Surveillants/surveillantes du forage et des services reliés à l'extraction de pétrole et de gaz

ANNEXE 2 : LISTE DES OCCUPATIONS INDICUÉES DANS LA DEUXIÈME SÉRIE D'INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES²

- 0631 Directeurs/directrices de la restauration et des services d'alimentation
- 0811 Directeurs/directrices de la production primaire (sauf l'agriculture)
- 1122 Professionnels/professionnelles des services aux entreprises de gestion
- 1233 Experts/expertes en sinistres et rédacteurs/rédactrices sinistres
- 2121 Biologistes et autres scientifiques
- 2151 Architectes
- 3111 Médecins spécialistes
- 3112 Omnipraticiens/omnipraticiennes et médecins en médecine familiale
- 3113 Dentistes
- 3131 Pharmaciens/pharmaciennes
- 3142 Physiothérapeutes
- 3152 Infirmiers autorisés et diplômés/infirmières autorisées et diplômées
- 3215 Technologues en radiologie
- 3222 Hygiénistes et thérapeutes dentaires
- 3233 Infirmiers auxiliaires autorisés/infirmières auxiliaires autorisées
- 4151 Psychologues
- 4152 Travailleurs sociaux/travailleuses sociales
- 6241 Chefs
- 6242 Cuisiniers/cuisinières
- 7215 Entrepreneurs/entrepreneuses et contremaîtres/contremaîtresses en charpenterie
- 7216 Entrepreneurs/entrepreneuses et contremaîtres/contremaîtresses en mécanique
- 7241 Électriciens/électriciennes (sauf électriciens industriels et de réseaux électriques)
- 7242 Électriciens industriels/électriciennes industrielles
- 7251 Plombiers/plombières
- 7265 Soudeurs/soudeuses
- 7312 Mécaniciens/mécaniciennes d'équipement lourd
- 7371 Grutiers/grutières

- 7217 Entrepreneurs/entrepreneuses et contremaîtres/contremaîtresses des équipes de construction lourde
- 7241 Electriciens/électriciennes (sauf électriciens industriels/électriciennes industrielles et de réseaux électriques)
- 7242 Electriciens industriels/électriciennes industrielles
- 7251 Plombiers/plombières
- 7252 Tuyauteurs/tuyautéuses, monteurs/montéuses d'appareils de chauffage et poseurs/poseuses de gicleurs
- 7265 Soudeurs/soudeuses et opérateurs/opératrices de machines à souder et à braser
- 7312 Mécaniciens/mécaniciennes d'équipement lourd
- 7371 Grutiers/grutières
- 7372 Foreurs/foreuses et dynamiteurs/ dynamiteuses de mines à ciel ouvert, de carrières et de chantiers de construction
- 8221 Surveillants/surveillantes de l'exploitation des mines et des carrières
- 8222 Surveillants/surveillantes du forage et des services reliés à l'extraction de pétrole et de gaz
- 9212 Surveillants/surveillantes dans le raffinage du pétrole, le traitement du gaz et des produits chimiques et les services d'utilité publique

ANNEXE 1 : LISTE DES OCCUPATIONS INDiquÉES DANS LA PREMIÈRE SÉRIE D'INSTRUCTIONS¹ MINISTÉRIELLES¹

- 0111 Directeurs financiers/directrices financières
- 0213 Gestionnaires de systèmes informatiques
- 0311 Directeurs/directrices des soins de santé
- 0631 Directeurs/directrices de la restauration et des services alimentaires
- 0632 Directeurs/directrices de services d'hébergement
- 0711 Directeurs/directrices de la construction
- 1111 Vérificateurs/vérificatrices et comptables
- 2113 Géologues, géochimistes et géophysiciens/géophysiciennes
- 2143 Ingénieurs miniers/ingénieures minières
- 2144 Ingénieurs géologues/ingénieures géologues
- 2145 Ingénieurs/ingénieures de l'extraction et du raffinage du pétrole
- 3111 Médecins spécialistes
- 3112 Omnipraticiens/omnipraticiennes et médecins en médecine familiale
- 3141 Audiologistes et orthophonistes
- 3142 Physiothérapeutes
- 3143 Ergothérapeutes
- 3151 Infirmiers/infirmières en chef et superviseurs/superviseuses
- 3152 Infirmiers autorisés/infirmières autorisées
- 3215 Technologues en radiation médicale
- 3233 Infirmiers auxiliaires/infirmières auxiliaires
- 4121 Professeurs/professeuses d'université
- 4131 Enseignants/enseignantes au niveau collégial et autres instructeurs/instructrices de programmes de perfectionnement
- 6241 Chefs
- 6242 Cuisiniers/cuisinières
- 7213 Entrepreneurs/entrepreneuses et contremaîtres/contremaîtresses en tuyauterie
- 7215 Entrepreneurs/entrepreneuses et contremaîtres/contremaîtresses en charpenterie

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada surveille la popularité du supervisa en 2012-2013 et qu'il évalue son effet sur l'arrière comme autre moyen de réunir les parents et les grands-parents avec leur famille..... 23

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada s'assure que ses consultations sur l'avenir du programme de parrainage de parents et de grands-parents soient approfondies et qu'elles incluent une grande variété d'intervenants, et qu'il présente son rapport de consultation définitif au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes. 24

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que les consultations incluent un examen de ce que devrait être le niveau d'admissions approprié du programme de parrainage de parents et de grands-parents, ce qui comprend l'étude d'un plateau définitif. 24

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada étudie le test d'«équilibre familial» qu'utilise le gouvernement australien. Le test d'«équilibre familial» autorise le parrainage si l'équilibre familial du parent ou du grand-parent réside au Canada en tant que résidents permanents ou citoyens canadiens..... 24

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada revoie ses politiques d'immigration de façon à mieux harmoniser le nombre de demandes qu'il accepte de traiter avec le nombre d'admissions annuelles. 15

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada revoie les droits qu'il exige pour tous ses services et programmes d'immigration pour découvrir, le cas échéant, des écarts entre les droits exigés et les coûts réels. 15

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada évalue les différentes options des témoins pour traiter l'arrière de demandes présentées par les travailleurs qualifiés du volet fédéral. Le gouvernement devrait alors agir en temps opportun pour mettre en œuvre toutes les recommandations qu'il juge les plus efficaces pour réduire l'arrière de demandes présentées au titre du programme fédéral des travailleurs qualifiés. 18

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse une révision complète du programme afin de déterminer les conditions financières appropriées et d'établir toute autre mesure nécessaire pour que les demandeurs et le gouvernement retirent le maximum d'avantage du programme. 20

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse largement la promotion du nouveau supervisa pour parents et grands-parents afin d'en maximiser l'utilisation. 22

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse du supervisa pour parents et grands-parents une politique gouvernementale permanente. 22

La situation du Canada pour ce qui est d'attirer les immigrants, ne doit pas être prise pour acquis. De l'avis du Comité, il doit moderniser son système d'immigration de façon à ce qu'il réponde aux besoins des familles et des employeurs canadiens et des immigrants éventuels et qu'il ait un effet d'ensemble positif sur le Canada.

Les réformes instaurées aux termes du Plan d'action pour accélérer l'immigration ont permis de faire des pas importants vers la modernisation et l'amélioration de l'efficacité du système. Elles marquent un tournant dans l'arrière des demandes d'immigration ainsi que sa réduction.

Comme pour toute nouvelle initiative, des améliorations sont possibles. Plus particulièrement, l'interaction des instructions ministérielles nécessite d'être nuancée de façon à ce que prime la perception d'équité. À cette fin, le Comité recommande que le gouvernement continue de chercher des façons d'améliorer la mise en œuvre des instructions ministérielles dans la catégorie des travailleurs qualifiés.

Le Comité a bon espoir que certaines des mesures ayant permis de réduire l'arrière peuvent être appliquées au programme de parrainage de parents et de grands-parents. Le Comité voit le Plan d'action pour accélérer la réunification familiale comme une initiative ayant réellement le potentiel de réduire l'arrière à court et à long terme.

Afin de faciliter la réunification des familles à court terme, le Comité exhorte CIC à promouvoir le supervisa pour parents et grands-parents et à surveiller le succès de cette nouvelle initiative. À titre d'autre mesure à court terme, le Comité encourage le gouvernement à envisager de maintenir les niveaux d'immigration de 2012 en se fondant sur l'analyse du Plan d'action pour accélérer la réunification familiale. Dans une optique à long terme et en vue d'une restructuration du programme de parrainage de parents et de grands-parents, le Comité est d'avis que le test d'« équilibre familial » de l'Australie doit être examiné de plus près. Le Comité attend avec intérêt de connaître les points de vue des Canadiens sur cette question.

L'arrière des demandes d'immigration empêche le Canada d'atteindre ses objectifs en matière d'immigration et a une incidence sur tous les intérêts. La pression exercée sur les catégories d'immigration populaires ou de plus en plus importantes continue d'augmenter. Il est à espérer que cette expérience de résoudre l'arrière des demandes visant les travailleurs qualifiés du volet fédéral et le parrainage de parents et de grands-parents aidera le Ministère à mieux remédier aux problèmes d'arrière à l'avenir. Le Comité a entendu de nombreux témoignages indiquant que la gestion du volume des demandes présentées au titre du programme fédéral des travailleurs qualifiés a été une grande réussite; le gouvernement devrait envisager d'utiliser cette méthode pour les autres catégories souffrant d'un arrière important.

que la réunification familiale est une valeur traditionnelle des politiques canadiennes d'immigration et fait partie de l'avantage concurrentiel du Canada pour attirer les travailleurs qualifiés⁶¹. Un autre témoin a répliqué que le Canada continuerait d'être une destination populaire même si le gouvernement modifiait ce programme, mais il découle d'autres avantages du programme, comme la diversification de la société⁶².

Le Comité est d'avis qu'une restructuration du programme de parrainage de parents et de grands-parents est nécessaire, mais qu'elle doit se faire avec beaucoup de prudence. Le Comité appuie sans réserve la consultation nationale que le ministre a annoncée à cette fin, et il invite le ministre à lui présenter le rapport qui en résultera afin qu'il puisse l'examiner. De l'avis du Comité, il importe que les répondants démontrent qu'ils ont les moyens financiers de subvenir aux besoins des membres de leur famille. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante concernant l'avenir du programme de parrainage de parents et de grands-parents :

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada s'assure que ses consultations sur l'avenir du programme de parrainage de parents et de grands-parents soient approfondies et qu'elles incluent une grande variété d'intervenants, et qu'il présente son rapport de consultation définitif au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que les consultations incluent un examen de ce que devrait être le niveau d'admissions approprié du programme de parrainage de parents et de grands-parents, ce qui comprend l'étude d'un plafond définitif.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada étudie le test d'« équilibre familial » qu'utilise le gouvernement australien. Le test d'« équilibre familial » autorise le parrainage si l'équilibre familial du parent ou du grand-parent réside au Canada en tant que résidents permanents ou citoyens canadiens.

61 Casipullai, 1220 et Zhang, 1225.
62 Sweetman, 1240.

que « la question du désir d'immigrer n'empêchera pas que le dossier soit examiné pour l'octroi d'un supervisa⁵⁴ ».

De l'avis du Comité, les taux de participation et d'approbation sont deux indicateurs potentiels de réussite. Le Comité exhorte le Ministère à suivre de près les demandes liées au supervisa, et notamment le lien entre les demandes de supervisa et les demandes de parrainage en souffrance, et qu'il recense le nombre et l'emplacement de délivrance des supervisas.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada surveille la popularité du supervisa en 2012-2013 et qu'il évalue son effet sur l'arrière comme autre moyen de réunir les parents et les grands-parents avec leur famille.

Une autre solution que certains témoins ont recommandée pour éliminer l'arrière existant de demandes de parrainage de parents et de grands-parents consiste à augmenter la cible pour ce groupe dans le Plan des niveaux d'immigration, du moins temporairement⁵⁵. Le parrainage de parents et de grands-parents représentait de 5 à 6,6 % de l'immigration totale dans le Plan de 2011.

Par ailleurs, les témoins ont suggéré diverses méthodes pour empêcher la formation d'un nouvel arrière de ce type de demandes. L'un d'eux a proposé que le gouvernement impose un plafond annuel de 20 000 nouvelles demandes⁵⁶. D'autres ont suggéré de restreindre l'admissibilité au programme en établissant un âge minimum pour les parents et grands-parents parrainés⁵⁷ ou de faire comme l'Australie, qui permet le parrainage parental seulement si la majeure partie des enfants du parent résident en Australie (« équilibre familial »)⁵⁸. Pour un autre témoin, il serait préférable d'éliminer cette catégorie, tout simplement⁵⁹.

Toutefois, un témoin a exhorté le gouvernement à faire un « examen minutieux » de mesures comme l'adoption d'un plafond, soulignant que la réunification des familles est très importante dans certaines cultures, notamment en Asie⁶⁰. D'autres ont déclaré

54	M ^{me} Claudette Deschênes, sous-ministre adjointe, Opérations, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, <i>Témoignages</i> , réunion n° 11, le 24 novembre 2011, 1150.
55	Kurland, 1300 et Casipullai, 1220.
56	Kurland, 1310.
57	Bisset, 1245.
58	Collicott, 1145.
59	M. Joseph Ben-Armi, président, Canadian Centre for Policy Studies, <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, le 25 octobre 2011, 1115.
60	Tam, 1220.

possibilités à un grand nombre de personnes, et cela contribuera certainement à éliminer l'arrière ». Toutefois, certains ont fait preuve de réserve quant à l'efficacité de l'habituel visa de résident temporaire pour séjours multiples que CIC offre depuis un certain temps. Un témoin a indiqué que ce visa était perçu comme une solution séduisante, mais sous-utilisée⁵¹. Un autre témoin a déclaré que « nous avons déjà un visa de cinq ans à entrées multiples depuis de nombreuses années qui n'a eu aucun effet réel sur l'arrière⁵² ».

En raison du moment où le ministre a fait l'annonce du supervisa pour parents et grands-parents, peu de témoins ont eu l'occasion d'en parler directement. Néanmoins, compte tenu de l'appui généralisé qu'ont manifesté les témoins au concept de visa pour séjours multiples à long terme pour les parents et les grands-parents, le Comité est convaincu que cette orientation politique sera bien reçue. Étant donné que le supervisa présente une nouvelle occasion pour les familles de se réunir tout en réduisant possiblement l'arrière des demandes de résidence permanente d'un parent ou d'un grand parent, le Comité veut s'assurer que cette nouvelle mesure à gains mutuels soit le plus largement publicisée.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse largement la promotion du nouveau supervisa pour parents et grands-parents afin d'en maximiser l'utilisation.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse du supervisa pour parents et grands-parents une politique gouvernementale permanente.

Le Comité tient aussi à s'assurer que la promesse du nouveau supervisa pour parents et grands-parents se concrétise; il espère que ces visas seront délivrés en temps opportun et de façon appropriée. Le ministre Kenney a déclaré au Comité que CIC est convaincu que le taux d'approbation sera très élevé⁵³. On a également assuré au Comité

51	Bhatti, 1145.
52	M ^{me} Sima Sahar Zerehi, coordonnatrice des communications, Immigration Network, <i>Témoignages</i> , réunion n° 9, le 15 novembre 2011, 1220.
53	L'honorable Jason Kenney, ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme, <i>Témoignages</i> , réunion n° 11, le 24 novembre 2011, 1150.

Plusieurs témoins ont soulevé la question des disparités entre les arrières et les délais de traitement des demandes de la catégorie du regroupement familial dans le monde⁴⁶. Les représentants de CIC ont expliqué que ces écarts dans les délais de traitement sont attribuables aux différences entre les réalités de chaque région et les facteurs de risque⁴⁷, mais les témoins étaient d'avis qu'on pouvait faire davantage pour cibler les bureaux des visas présentant un arrière important et pour niveler les délais de traitement⁴⁸.

Le Comité convient que les délais de traitement des demandes de la catégorie du regroupement familial sont inégaux d'une région du monde à l'autre et que le Ministère, en se fondant sur son programme de modernisation, devrait continuer de mettre à l'essai et de mettre en œuvre certains changements, comme l'utilisation du logiciel Skype et la centralisation accrue du traitement des demandes au Canada, afin d'accélérer le processus.

Des témoins se sont exprimés par rapport aux politiques possibles pour éliminer l'arrière actuel de demandes de parrainage de parents et de grands-parents et pour empêcher la formation d'autres arrières. Une proposition a fait l'objet de discussions; selon cette proposition, on offrirait aux parents et aux grands-parents qui attendent de recevoir leur résidence permanente un visa pour séjours multiples de 10 ans (les frais médicaux étant couverts par les membres de la famille à l'avance) afin de leur permettre d'entrer au pays pour des visites à long terme plutôt que de leur donner le statut d'immigrant. Les témoins ont unanimement appuyé cette idée, indiquant que les immigrants éventuels ne veulent pas nécessairement obtenir le statut d'immigrant permanent. Comme l'a indiqué l'un des témoins :

Actuellement, il y a un arrière énorme de parents et de grands-parents qui tentent de venir au Canada. Effectivement, s'ils veulent seulement venir au Canada pour être avec leur famille et non pour tirer profit de nos programmes sociaux généreux, il suffit de leur délivrer un visa pour un séjour prolongé. Ils paieront leur transport et leur assurance-santé, et subviendront à leurs propres besoins. De cette manière, nous régions le problème de l'arrière et nous permettons la réunification des familles⁴⁹.

Un autre témoin a déclaré que « pour bon nombre d'entre eux, le seul moyen d'entrer au Canada consiste en un processus de parrainage⁵⁰ ». Le même témoin a ajouté par la suite que « le visa pour séjours multiples offrira donc de nouvelles

46	Bhatti, 1130; M. Dan Bobbot, président, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (AQAAI), <i>Témoignages</i> , réunion n° 7, le 1 ^{er} novembre 2011, 1210.
47	M ^{me} Claudette Deschênes, sous-ministre adjointe, Opérations, ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, <i>Témoignages</i> , réunion n° 11, le 24 novembre 2011, 1205.
48	Zhang, 1125; Tam, 1220.
49	M. Tom Pang, président, Chinese Canadian Community Alliance, <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, le 25 octobre 2011, 1210.
50	Casipullai, 1245.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse une révision complète du programme afin de déterminer les conditions financières appropriées et d'établir toute autre mesure nécessaire pour que les demandeurs et le gouvernement retirent le maximum d'avantage du programme.

3. La catégorie du regroupement familial

Si, d'une part, certains témoins étaient d'avis que le gouvernement avait amélioré l'arriéré des demandes de la catégorie de l'immigration économique, certains témoins considéraient l'arriéré des demandes de parrainage de parents et de grands-parents comme un problème majeur nécessitant l'intervention du gouvernement. Au cours des témoignages, on a discuté de ce qu'il pourrait en coûter aux Canadiens d'admettre plus de parents et de grands-parents au pays. On a également parlé de la possibilité de prendre d'autres mesures, comme exiger une caution, pour s'assurer que les répondants peuvent couvrir les coûts escomptés⁴¹. Toutefois, un témoin a indiqué que le Canada a « l'obligation juridique, mais également l'obligation morale » d'admettre ces demandeurs et que le gouvernement devrait « prendre le taureau par les cornes et [...] admettre les parents et les grands-parents, en assumant les coûts qu'ils représenteront pour notre régime de soins de santé et d'autres choses⁴² ».

D'autres ont fait valoir que les parents et les grands-parents facilitent souvent la participation au marché du travail de leurs enfants en s'occupant des petits-enfants et qu'ils offrent une certaine stabilité dans les familles et les communautés culturelles⁴³. Selon ces témoins, la lenteur du processus de parrainage des parents et des grands-parents a poussé les gens à faire des choix ayant des répercussions négatives sur les familles et le Canada. Par exemple, un témoin a parlé du phénomène des « enfants satellites », ces jeunes enfants renvoyés un certain temps dans le pays d'origine des parents immigrants pour être élevés par des parents ou des grands-parents dont la demande de parrainage est en souffrance⁴⁴. Un autre témoin a laissé entendre qu'en raison de la lenteur du processus de traitement des demandes de parrainage de leurs parents, certains résidents permanents retournent dans leur pays d'origine pour s'acquitter de leurs responsabilités familiales⁴⁵.

41	M. Herbert Grubel, agrégé supérieur, Institut Fraser, <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, le 25 octobre 2011, 1115.
42	Bissett, 1245.
43	M ^{me} Amy Caspullai, coordonnatrice principale en politiques et en communications, Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI), <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, le 25 octobre 2011, 1300. (Caspullai).
44	M. Thomas Tam, directeur général, SUCCESS, <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, le 25 octobre 2011, 1220. (Tam).
45	M. Felix Zhang, coordonnateur, Sponsor our Parents, <i>Témoignages</i> , réunion n° 7, le 1 ^{er} novembre 2011, 1225. (Zhang).

**réduire l'arriéré des demandes présentées au titre du programme
fédéral des travailleurs qualifiés.**

2. Le Programme fédéral d'immigration des investisseurs

Certains témoins ont parlé du recours aux instructions ministérielles pour ajuster le flux des demandes de la catégorie des immigrants investisseurs. L'un d'eux a déclaré que le plafond instauré dans les IM-3 a « réglé » le problème d'arriéré dans cette catégorie³⁷. En revanche, un autre témoin avait une opinion moins positive de la situation :

L'expérience récente du plafond fédéral de 700 demandes dans la catégorie des investisseurs semblerait indiquer que la réduction de l'offre en tant que telle n'est pas le bon moyen de freiner la demande. Comme nous le savons, les 700 demandes étaient comblées en une journée, par l'opération de quelques organismes d'immigration depuis un seul pays source. Des méthodes et politiques plus novatrices que de simples plafonds sont nécessaires à l'équilibre de la demande et de l'offre pour les programmes critiques de l'immigration³⁸.

En réponse à cette remarque sur la façon dont le plafond des demandes de la catégorie des immigrants investisseurs a été atteint par des immigrants d'un seul pays source, un témoin a proposé que le gouvernement instaure des plafonds régionaux afin d'assurer un équilibre géographique³⁹.

En ce qui concerne l'arriéré actuel des demandes issues de la catégorie des immigrants investisseurs, un témoin a suggéré qu'on tienne compte des demandes multiples présentées par une même personne au titre à la fois du programme fédéral, du programme du Québec et des programmes de candidats provinciaux. Selon lui, le plafond du programme fédéral pourrait avoir déplacé des demandeurs potentiels vers les programmes de niveau provincial. Afin que le programme fédéral d'immigration des investisseurs n'attire que les demandes sérieuses, il a proposé que le gouvernement exige des demandeurs qu'ils ouvrent un compte dans une banque canadienne et déposent 5 % des fonds d'investissement nécessaires⁴⁰. Selon le témoin, la rigueur dont les banques font preuve pourrait dissuader les demandeurs moins sérieux, et le gouvernement pourrait tirer avantage de l'évaluation par une tierce partie de l'origine des fonds investis.

37	M. Richard Kurland, analyste de la politique et avocat, <i>Témoignages</i> , réunion n° 4, le 20 octobre 2011, 1235. (Kurland).
38	M. Nigel Thomson, membre, Conseil d'administration, Institut canadien de la migration, <i>Témoignages</i> , réunion n° 8, le 3 novembre 2011, 1130. (Thomson).
39	M. Daniel Perron, directeur et responsable en chef, Services internationaux aux immigrants investisseurs, Société de fiducie HSBC, <i>Témoignages</i> , réunion n° 8, le 3 novembre 2011, 1230. (Perron).
40	Perron, 1225.

profession est actuellement en demande sur le marché du travail canadien, comme les demandes présentées au titre des instructions ministérielles³⁴.

Un autre témoin a présenté l'argument inverse. Il a suggéré que le gouvernement restreigne, à court terme, le nombre de nouvelles demandes présentées au titre des instructions ministérielles et s'occupe en priorité des demandes en souffrance. Il a fait valoir qu'il importe d'éliminer rapidement cet arriéré en raison de ses effets négatifs sur la réputation du Canada, le système d'immigration, le marché du travail et les immigrants. Il s'est référé à de nombreuses études selon lesquelles les jeunes immigrants réussissent mieux sur le marché du travail, indiquant que « [...] si une personne est sur une liste d'attente pendant trois, quatre ou cinq ans, elle est de moins en moins susceptible de s'intégrer au marché du travail canadien et ses perspectives de gains à vie diminuent³⁵ ».

Le Comité sympathise avec les demandeurs dont le dossier est en souffrance; certains d'entre eux attendent de recevoir une décision définitive depuis des années. L'arriéré le plus ancien et le plus volumineux, qui comprend les demandes présentées par des travailleurs qualifiés du volet fédéral avant février 2008, a été réduit considérablement en seulement un peu plus de trois ans. Le Comité est satisfait des progrès réalisés et exhorte le Ministère à continuer de traiter ces dossiers le plus rapidement possible. Nous félicitons le gouvernement d'avoir réussi à réduire de 50 %, deux ans avant le délai fixé, l'arriéré qui s'était formé avant la parution des IM-1.

En ce qui concerne l'arriéré qui s'est formé en raison de l'adoption des instructions ministérielles, certains témoins ont suggéré que le gouvernement du Canada prenne toutes les demandes reçues au titre des IM-1 visant des professions recevables au titre des IM-2 et des IM-3, et qu'il les traite dans leur ordre d'arrivée. Étant donné que le Ministère a appris à mieux gérer le volume de demandes avec les IM-2 et les IM-3, l'arriéré découlant des instructions ministérielles ne devrait poser un problème que temporairement. D'autres témoins ont indiqué qu'on pourrait dissoudre l'arriéré existant en envoyant aux demandeurs une lettre les informant qu'ils peuvent retirer leur demande et se faire rembourser³⁶.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada évalue les différentes options des témoins pour traiter l'arriéré de demandes présentées par les travailleurs qualifiés du volet fédéral. Le gouvernement devrait alors agir en temps opportun pour mettre en œuvre toutes les recommandations qu'il juge les plus efficaces pour

34 M. Martin Collacott, porte-parole, Centre pour une Réforme des Politiques d'Immigration, *Témoignages*, réunion n° 7, le 1^{er} novembre 2011, 1120. (Collacott).

35 Sweetman, 1220.

36 Collacott, 1140.

30	Parker et M. Ali Mokhtar, CanPars Immigration Services Inc., <i>Témoignages</i> , réunion n° 7, le 1 ^{er} novembre 2011, 1215.
31	M. Sidney Frank, gestionnaire du programme d'immigration, New Delhi (Inde), ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, <i>Témoignages</i> , réunion n° 9, le 15 novembre 2011, 1115.
32	<i>Ibid.</i>
33	M. Kent Francis, gestionnaire intermédiaire du programme d'immigration, Manille (Philippines), ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, <i>Témoignages</i> , réunion n° 9, le 15 novembre 2011, 1120.

Des témoins se sont demandé combien il faut traiter de demandes présentées par des travailleurs qualifiés du volet fédéral, pour chacune des sources (l'ancien arrière, l'arrière découlant des IM-1 et les nouvelles demandes reçues au titre des dernières instructions ministérielles), pendant une année donnée, afin d'atteindre les cibles fixées. Les opinions variaient quant au juste milieu entre le traitement des demandes en souffrance et des nouvelles demandes; la plupart des témoins reconnaissaient toutefois l'obligation légale du gouvernement de traiter toutes les demandes. L'un des témoins a suggéré que cette obligation n'était pas assortie d'un délai de traitement; à son avis, le gouvernement devrait donner priorité aux travailleurs qualifiés du volet fédéral dont la

Les chiffres fournis par deux bureaux des visas de CIC ont permis d'éclaircir la question. Le gestionnaire du programme d'immigration en poste à New Delhi a indiqué que son bureau des visas comptait le plus vaste inventaire de demandes de travailleurs qualifiés du volet fédéral présentées avant février 2008³¹. Bien que la mission ait réduit son arrière de 15 % en 2008-2009, il comprend encore 119 500 personnes, et le délai de traitement était de 79 mois en 2010. De plus, le gestionnaire a déclaré qu'« en raison de la quantité de nouveaux cas soumis dans le cadre des instructions ministérielles, nous n'avons pas traité, en 2010, beaucoup de cas qui se trouvaient en arrière. En ce moment, nous consacrons toutes les ressources disponibles au traitement rapide des nouvelles demandes reçues dans le cadre de la deuxième série et de la troisième série d'instructions ministérielles³². » Dans le même ordre d'idées, le gestionnaire du programme d'immigration du bureau des visas de Manille a indiqué avoir réussi à traiter la plupart des demandes présentées par des travailleurs qualifiés du volet fédéral au titre des IM-2, de nombreuses demandes présentées au titre des IM-1 et seulement quelques demandes faisant partie de l'inventaire des demandes présentées avant février 2008³³.

titre des IM-2 et des IM-3 sont traitées en premier. Les personnes occupant une profession similaire qui avaient présenté une demande au titre des IM-1 se sentaient quelque peu lésés par le fait de devoir attendre tandis que les demandeurs occupant une profession recherchée qui avaient présenté une demande clients qui avaient présenté une demande au titre des IM-1. Ils ont également indiqué que déclaré au Comité que le traitement accéléré ne touchait en réalité que 4,7 % de leurs publicité qui avait été faite, à recevoir une réponse définitive en un an³⁰. Ces témoins ont

répondant aux critères d'admissibilité initiaux²³. Un autre témoin a proposé une hausse des frais de traitement pour ralentir le volume de demandes²⁴. Finalement, un autre témoin a suggéré que le gouvernement ajuste la note de passage des travailleurs qualifiés du volet fédéral, le mécanisme prévu dans la LIRP pour régler la réception des demandes²⁵. D'autres ont proposé que le gouvernement modifie le système de points de façon à favoriser les jeunes immigrants parlant couramment le français ou l'anglais. Une telle stratégie réduirait le nombre de demandes et améliorerait les résultats des immigrants sur le marché du travail²⁶.

Le Plan d'action pour accélérer l'immigration et les instructions ministérielles ont permis de rationaliser le volume de demandes présentées par des travailleurs qualifiés du volet fédéral. Néanmoins, il reste un arriéré de ce type de demandes qui s'est formé avant février 2008 et qui s'élevait à 314 000 demandes en juillet 2011. Il existe un deuxième arriéré de demandes de même type, celles-là présentées au titre de la première série d'instructions ministérielles de novembre 2008, qu'on estime à 140 000 demandes. Ces demandes sont utilisées peu à peu afin de satisfaire aux cibles fixées chaque année pour les travailleurs qualifiés du volet fédéral. D'autres suggestions ont été faites pour éliminer l'arriéré existant : un témoin a proposé d'ajouter des ressources pour traiter les demandes²⁷, tandis qu'un autre a proposé qu'on permette aux personnes dont la demande est en souffrance de demander un permis de travail et de travailler au Canada pendant le traitement de leur demande de résidence permanente²⁸.

Le Comité a entendu que les demandes reçues au titre des IM-2 (plafond de 20 000 demandes sans offre d'emploi réservé) et des IM-3 (plafond de 10 000 demandes sans offre d'emploi réservé) sont placées en traitement dès leur réception²⁹. Les autres demandes sont puisées à même les demandes en souffrance reçues au titre des IM-1 et avant février 2008, soit la date limite fixée dans la première série d'instructions ministérielles.

Des témoins venant d'une organisation ont fait part au Comité de la déception des demandeurs qui ont présenté leur dossier au titre des IM-1 et qui s'attendaient, d'après la

23	M. Patrick Grady, économiste, Global Economics Ltd., <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, le 25 octobre 2011, 1150. (Grady).
24	M. Warren Creates, avocat en immigration, <i>Témoignages</i> , réunion no 6, le 27 octobre 2011, 1205. Sweetman, 1220.
25	M. Naeem (Nick) Noorani, président, Destination Canada Information Inc., <i>Témoignages</i> , réunion n° 9, le 15 novembre 2011, 1205; M. Colin Busby, analyste principal de la politique, Institut C.D. Howe, <i>Témoignages</i> , réunion n° 9, le 15 novembre 2011, 1220.
27	M. Michael Atkinson, président, Association canadienne de la construction, <i>Témoignages</i> , réunion no 6, le 27 octobre 2011, 1220.
28	M ^{me} Katrina Parker, avocate, <i>Témoignages</i> , réunion no 6, le 27 octobre 2011, 1235. (Parker).
29	M ^{me} Claudette Deschênes, sous-ministre adjointe, Opérations, ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, <i>Témoignages</i> , réunion n° 3, le 18 octobre 2011, 1210.

à ses détenteurs de demeurer au Canada pour une période de 24 mois au lieu des 6 mois habituels. Selon le Ministère, le supervisa sera offert à compter du 1^{er} décembre, 2011. Les demandeurs devront présenter une attestation d'engagement de soutien financier de la part de leur répondant au Canada correspondant à un seuil de revenu minimum, démontrer qu'ils ont contracté une assurance médicale canadienne privée et se soumettre à l'examen médical aux fins de l'immigration.

C. Imposition de plafonds au nombre de réfugiés parrainés par le secteur privé

Le ministre Kenney a également indiqué au Comité que des plafonds avaient été imposés relativement aux demandes de rétablissement présentées par des parrains privés afin d'éliminer l'arrière dans cette catégorie. Cette modification a été apportée au moyen de négociations avec les signataires d'entente de parrainage et n'a pas nécessité le recours aux instructions ministérielles.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada revoise ses politiques d'immigration de façon à mieux harmoniser le nombre de demandes qu'il accepte de traiter avec le nombre d'admissions annuelles.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada revoise les droits qu'il exige pour tous ses services et programmes d'immigration pour découvrir, le cas échéant, des écarts entre les droits exigés et les coûts réels.

SECTEURS D'ÉTUDE

1. Le Programme des travailleurs qualifiés (fédéral)

En règle générale, les témoins étaient favorables aux mesures du gouvernement visant à assurer une meilleure harmonisation avec le Plan des niveaux d'immigration en annulant l'obligation légale de traiter toutes les nouvelles demandes et en freinant le nombre de demandes présentées par des travailleurs qualifiés du volet fédéral. Des témoins ont qualifié les modifications législatives de 2008 qui introduisaient les instructions ministérielles de « courageses sur le plan politique », de « grand pas en avant » et d'« audacieuses ».

Toutefois, certains ont suggéré qu'il serait préférable de recourir à d'autres méthodes que celle consistant à limiter à 500 le nombre de demandes présentées par des travailleurs qualifiés du volet fédéral sans offre d'emploi réservé pour chacune des professions énumérées. L'un des témoins a suggéré un système en deux étapes, dans le cadre duquel le gouvernement peut faire sa sélection à partir d'un bassin de demandes

Grâce au Plan d'action pour accélérer l'immigration, l'élimination de l'arriéré des demandes présentées par des travailleurs qualifiés progresse. En effet, l'arriéré qui s'est formé avant février 2008 a été réduit de moitié, deux ans avant le délai fixé¹⁹. Si le Plan d'action n'avait pas prévu un moyen de réduire le nombre de demandes, cet arriéré se chiffrerait aujourd'hui à plus d'un million de demandes, et les demandeurs devraient attendre de 10 à 12 ans avant de pouvoir émigrer²⁰. L'utilisation des instructions ministérielles pour traiter les demandes présentées par des travailleurs qualifiés du volet fédéral a fourni des leçons importantes sur la façon de jumeler les demandes reçues avec le Plan des niveaux d'immigration du gouvernement; les méthodes ont été affinées lors des utilisations subséquentes.

B. Le Plan d'action pour accélérer la réunification familiale

Vers la fin de l'étude du Comité, le ministre a annoncé la mise en œuvre d'une quatrième série d'instructions ministérielles (IM-4) et de mesures visant à éliminer l'arriéré des demandes de parrainage de parents et de grands-parents, appelées le Plan d'action pour accélérer la réunification familiale. Ces dernières instructions ont été publiées dans la *Gazette du Canada* du 5 novembre 2011 et sont entrées en vigueur ce même jour. Elles instaurent une pause d'une durée allant jusqu'à deux ans pour les nouvelles demandes de parrainage de parents et de grands-parents. À la fin de cette pause temporaire, le programme sera restructuré afin de permettre d'« éviter l'accumulation d'un important arriéré et pouvoir s'adapter aux compressions financières²¹ ». Les consultations publiques seront l'occasion de formuler des commentaires sur la restructuration du programme de parrainage des parents et des grands-parents.

Toujours dans le cadre du Plan d'action pour accélérer la réunification familiale, le gouvernement a annoncé la cible d'immigration de 2012, qui s'élève à 25 000 demandes de parrainage de parents et de grands-parents, ce qui représente une augmentation de plus de 60 % par rapport au nombre d'admissions en 2010 (15 324). Les parents et les grands-parents représentent 9 % des cibles du Plan des niveaux d'immigration de 2012. Grâce à cette pause et à la hausse des niveaux, le Ministère estime que l'arriéré des demandes de parrainage de parents et de grands-parents sera réduit de manière significative lorsque le programme recommencera à accepter des demandes²².

Le dernier élément du Plan d'action pour accélérer la réunification familiale est le nouveau « supervisa pour parents et grands-parents », valide pour 10 ans, qui permettra

19	Citoyenneté et Immigration Canada, Réponse de CIC à une demande d'information présentée par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration le 18 octobre 2011, le 14 décembre 2011.
20	Linklater, le 17 novembre, 1115.
21	Citoyenneté et Immigration Canada, « Document d'information — Phase 1 du Plan d'action pour accélérer la réunification familiale », http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2011-11-04.asp .
22	M ^{me} Claudette Deschênes, sous-ministre adjointe, Opérations, ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, <i>Témoignages</i> , réunion n° 10, le 17 novembre 2011, 1130.

qualifiés du volet fédéral qui ne répondaient pas à l'un de ces critères d'admissibilité initiaux devaient être retournées à l'expéditeur.

Les représentants du Ministère ont indiqué au Comité que CIC avait reçu plus de demandes que prévu suivant la publication des IM-1, ce qui a eu pour conséquence de former un nouvel arriéré de 140 000 demandes¹⁷. Selon le *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2011*, le Ministère a l'intention d'éliminer cet arriéré dans un délai de deux ans en se fondant sur les instructions ministérielles supplémentaires décrites au paragraphe suivant.

La deuxième série d'instructions ministérielles (IM-2) a été publiée dans la *Gazette du Canada* du 26 juin 2010 et visait à mieux circonscrire le nombre de demandes. Ces instructions ministérielles modifiaient une fois de plus les critères d'admission des travailleurs qualifiés du volet fédéral en réduisant le nombre de professions admissibles de 38 à 29 (voir l'Annexe 2) et en introduisant un plafond de 20 000 demandes de travailleurs qualifiés du volet fédéral sans offre d'emploi réservé; de ces 20 000 demandes, un maximum de 1 000 demandes serait étudié par code de Classification nationale des professions (CNP). Ces instructions imposaient également une pause administrative quant aux demandes de la catégorie des investisseurs jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications visant cette catégorie.

La troisième série d'instructions ministérielles (IM-3) a été publiée dans la *Gazette du Canada* du 25 juin 2011 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011. Ces instructions modifiaient encore une fois les modalités visant les demandeurs des travailleurs qualifiés du volet fédéral. En effet, elles réduisaient à 10 000 le nombre de demandes sans offre d'emploi réservé pouvant être traitées par année, desquelles un maximum de 500 demandes serait étudié par code de CNP. Ces instructions ont également eu pour effet de rouvrir la catégorie des investisseurs, qui comportait désormais un plafond de 700 nouvelles demandes pouvant être traitées par année. Finalement, les instructions imposaient un moratoire temporaire sur les nouvelles demandes de la catégorie des entrepreneurs pendant l'examen du programme.

Les instructions ministérielles ne visent que les nouvelles demandes. La limite imposée aux nouvelles demandes de la catégorie de l'immigration économique permet à CIC de traiter, chaque année, à la fois des demandes en souffrance et des nouvelles demandes et, ainsi, d'atteindre les cibles fixées. Par exemple, en ce qui concerne les immigrants de la catégorie des investisseurs, les agents d'immigration avaient reçu comme instruction de traiter les demandes suivant un ratio de deux pour un, soit deux anciennes demandes en souffrance présentées avant le 26 juin 2010 et une demande soumise à partir du 1^{er} décembre 2010¹⁸.

17 Linklater, le 18 octobre, 1115.

18 Citoyenneté et Immigration Canada, Bulletin opérationnel 252 — le 2 décembre 2010, Modifications réglementaires et administratives au Programme d'immigration des investisseurs fédéral.

Comité est également de cet avis et recommande que le total des niveaux d'immigration et la répartition des catégories d'immigration demeurent tels quels pour le moment.

INITIATIVES RÉCENTES POUR ÉLIMINER L'ARRIÈRE DES DEMANDES D'IMMIGRATION

A. Le Plan d'action pour accélérer l'immigration

Le gouvernement a mis à l'essai diverses mesures administratives pour traiter l'arrière de demandes de travailleurs qualifiés du volet fédéral. Par exemple, CIC a communiqué avec les demandeurs visés pour leur offrir de leur rembourser les frais de traitement en contrepartie du retrait de leur demande. De plus, le Ministère a codifié les demandes de façon à ce que les provinces puissent sélectionner les demandeurs dans l'arrière des programmes de candidats provinciaux. Ces mesures, en soi, se sont révélées inefficaces, et des modifications législatives ont été apportées en 2008. À l'époque, le ministre de l'Immigration avait également annoncé la mise en œuvre d'autres mesures administratives, dont l'injection de 109 millions de dollars sur cinq ans et la réaffectation des ressources aux bureaux des visas présentant un arrière important¹⁶.

Le Plan d'action pour accélérer l'immigration a reçu la sanction royale le 18 juin 2008 dans le cadre de la *Loi d'exécution du budget*. L'initiative avait pour objectifs, d'une part, de rendre le système d'immigration mieux adapté à la situation et plus souple et, d'autre part, de répondre à l'accumulation du nombre de demandes dans l'arrière. Pour atteindre ces objectifs, la modification apportée à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peut transmettre des instructions ministérielles concernant le traitement de certaines catégories de demandes d'immigration, ce qui comprend la gestion du volume de demandes reçues. Le ministre a notamment le pouvoir d'ordonner que certaines demandes ne soient pas traitées, ce qui était impossible avant l'instauration du Plan d'action.

La première série d'instructions ministérielles (IM-1) a été publiée dans la *Gazette du Canada* du 29 novembre 2008 et visait uniquement les travailleurs qualifiés du volet fédéral. Selon ces instructions, seules les demandes répondant à certains critères devaient être traitées. Elles devaient notamment être assorties d'une offre d'emploi réservé, être présentées par des travailleurs étrangers temporaires ou des étudiants étrangers vivant légalement au Canada depuis au moins un an, ou être présentées par des travailleurs qualifiés comptant au moins une année d'expérience dans l'une des 38 professions prescrites (voir l'Annexe 1). Les demandes présentées par des travailleurs

16 L'honorable Diane Finley, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, *Témoignages*, réunion n° 45, 2^e session, 39^e législature, le 13 mai 2008, 1535.

catégories, ce qui cause de longs temps d'attente pour certains demandeurs, en particulier dans la catégorie du regroupement familial¹².

Par la suite, il a dit :

[D]epuis 2008, il existe un mécanisme qui nous permet de gérer le nombre de nouvelles demandes. A mesure que ce nombre est réduit, les arriérés et les temps d'attente s'améliorent, parce que le traitement normal réduit graduellement le nombre de demandes à traiter. Ce mécanisme fonctionne, peu importe si le nombre d'admissions augmente ou reste stable. S'il augmente, le nombre de demandes à traiter diminuera plus rapidement. Le seul fait d'embaucher un plus grand nombre d'agents ne suffira pas à régler le problème, parce qu'en l'absence de mesures de contrôle, les demandes s'accumulent, les temps d'attente s'allongent et les normes de service se détériorent¹³.

Par la suite, il a dit :

Quels que soient les niveaux déposés au Parlement, je pense qu'il est crucial de gérer l'afflux des demandes, pour faire en sorte que le nombre convenu soit égal au nombre que nous traitons dans un délai acceptable afin d'écartier toute notion d'arriérés¹⁴.

Cet aperçu du système d'immigration propose, comme l'a fait remarquer un témoin, « quelques solutions pour éliminer ces dossiers en souffrance. Le gouvernement pourrait soit prendre des mesures pour augmenter le nombre de dossiers acceptés par an, soit réduire le nombre de demandes, soit encore augmenter le nombre de dossiers non acceptés¹⁵. » Comme on le verra dans la section suivante, le gouvernement fédéral a adopté une combinaison de ces stratégies.

L'ensemble des niveaux d'immigration étant stable, la cible fixée pour les différentes catégories d'immigrants dans le Plan des niveaux a aussi une incidence sur l'arriéré des demandes. L'augmentation du nombre de candidats des provinces a été rendue possible, en partie, par la réduction du nombre de travailleurs qualifiés du volet fédéral et s'est traduite par une diminution du nombre annuel de demandes affectées à la réduction de l'arriéré de demandes visant les travailleurs qualifiés du volet fédéral. Le fait de donner la priorité à la famille immédiate dans la catégorie du regroupement familial laisse peu de place aux demandes de parrainage de parents et de grands-parents dans le Plan des niveaux pour réduire l'arriéré dans cette catégorie.

Le Comité a demandé aux témoins leur avis sur ce que devraient être les niveaux d'immigration et la répartition des catégories d'immigration, et il a entendu différents points de vue à ce sujet. De nombreux témoins se sont dits satisfaits du statu quo; le

12	Linklater, le 18 octobre, 1115.
13	Linklater, le 18 octobre, 1120.
14	Linklater, le 18 octobre, 1250.
15	M. Arthur Sweetman, professeur titulaire, Département des Sciences Economiques, Université McMaster, <i>Témoignages</i> , réunion n° 7, le 1 ^{er} novembre 2011, 1220. (Sweetman).

Avec la catégorie du regroupement familial, les citoyens canadiens et les résidents permanents peuvent parrainer leur époux, leur conjoint de fait, leur partenaire conjugal ou leurs enfants à charge (y compris les enfants adoptés) ou leurs parents et grands-parents afin que ces derniers puissent obtenir le statut de résident permanent¹⁰. Les immigrants de la catégorie du regroupement familial représentent en moyenne 26 % des admissions annuelles de ces 10 dernières années. Le gouvernement a établi que les demandes de parrainage des époux, des conjoints de fait et des enfants à charge sont prioritaires au sein de la catégorie du regroupement familial. Le Plan des niveaux d'immigration ne fixe pas de limite au nombre de ces demandes.

Le Plan des niveaux d'immigration comprend aussi une cible pour les personnes protégées et les réfugiés rétablis. Ces derniers sont des réfugiés qui n'ont d'autres choix que de se rétablir dans un tiers pays pour s'assurer un avenir sûr et sécuritaire. Ils sont sélectionnés à l'étranger avec l'aide du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) ou de parrains privés canadiens. Les réfugiés rétablis ont représenté environ 4,5 % du Plan des niveaux d'immigration au cours des 10 dernières années¹¹.

Le Plan des niveaux d'immigration est préparé par le ministre de Citoyenneté et Immigration de concert avec les provinces et les territoires et d'autres intervenants. Sa préparation tient compte de facteurs comme l'inventaire des demandes d'immigration, les ressources disponibles, la capacité d'accueil et les fonds pour l'établissement. Une fois le Plan établi, les Opérations de CIC sont chargées d'attribuer les visas aux plus de 90 bureaux des visas situés dans le monde. Cette attribution est revue au besoin; les visas sont réattribués, le cas échéant, de façon à ce que CIC puisse délivrer le nombre voulu de visas pour une année donnée.

Le Plan des niveaux d'immigration interagit avec d'autres facteurs pour déterminer le nombre de demandes traitées et le nombre de personnes admises au Canada. Les autres facteurs incluent le volume de demandes et la différence entre le nombre de visas délivrés et le nombre d'arrivées. Un haut fonctionnaire a décrit comme suit certains des facteurs en question :

Le plan des niveaux sert à limiter le nombre de personnes que nous accueillons chaque année. Presque tous les ans, nous recevons beaucoup plus de demandes que nous ne sommes en mesure de traiter. Mais, je le répète, c'est le plan des niveaux d'immigration qui établit le nombre de personnes que le pays accueille, et non la capacité de traitement. Par conséquent, il en résulte l'accroissement de l'arriéré dans certaines

10 Ce sont là les principales catégories d'immigrants de la catégorie du regroupement familial. Un petit nombre d'autres personnes sont également parrainées au titre de la catégorie du regroupement familial, notamment les membres de la famille mineurs orphelins et les membres de la parenté éloignée d'un répondant dont aucun des membres de la famille n'est canadien. *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, para. 117(1).

11 Veuillez noter que, pour s'acquitter de ses obligations juridiques internationales, le Canada offre également sa protection aux gens qui arrivent sur son territoire et demandent le statut de réfugié. Lorsqu'on ajoute les réfugiés arrivés au Canada et leurs personnes à charge, le total de la catégorie des personnes protégées représente, en moyenne, 11 % de l'immigration totale au cours des 10 dernières années.

Chaque année, le gouvernement fédéral prépare un Plan des niveaux d'immigration en tenant compte du nombre de nouveaux immigrants que les Canadiens et les différents paliers de gouvernement sont prêts à voir s'établir au Canada. Le Plan, qui fait partie du *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration*, est déposé au Parlement chaque année en novembre. Normalement, il établit une fourchette cible pour chaque catégorie d'immigration. Le Plan des niveaux d'immigration de 2012 se trouve au tableau 3.

La part d'immigrants admis par l'entremise de la catégorie de l'immigration économique constitue en moyenne près de 60 % du total d'immigrants reçus au cours des 10 dernières années. Le Programme des travailleurs qualifiés (fédéral) est le programme le plus important et le plus vieux de cette catégorie. Créé en 1967, il vise à sélectionner des immigrants en fonction de certains attributs économiques afin de répondre aux besoins du marché du travail canadien. Les travailleurs qualifiés éventuels reçoivent des points en fonction de différents attributs, comme l'éducation et les aptitudes linguistiques, et doivent obtenir un nombre minimum de points.

Depuis quelques années dans le Plan des niveaux d'immigration, le gouvernement fédéral a accordé aux provinces et aux territoires la possibilité d'établir le type de travailleurs susceptibles de répondre aux besoins du marché du travail régional et d'inciter les immigrants à s'établir dans des destinations qui ne sont pas traditionnelles. La hausse du nombre d'immigrants sélectionnés dans le cadre du Programme des candidats des provinces a entraîné une diminution du nombre d'immigrants de la catégorie des travailleurs qualifiés du volet fédéral dans la répartition prévue des catégories d'immigration.

La catégorie de l'immigration économique comprend aussi les investisseurs et les entrepreneurs. Ces immigrants sont sélectionnés en fonction de leurs investissements au Canada. Les investisseurs immigrants doivent avoir de l'expérience dans l'exploitation d'une entreprise, démontrer qu'ils possèdent un avoir net d'au moins 1,6 million de dollars obtenus légalement et faire un investissement de 800 000 dollars dans l'économie du pays. Le Programme d'immigration des entrepreneurs a pour objet d'attirer des gens d'affaires expérimentés qui deviendront propriétaires et gérants actifs d'une entreprise au Canada qui contribue au développement de l'économie et à la création d'emplois.

Il importe de noter que, même si la part d'immigrants admis au titre de la catégorie de l'immigration économique constitue près de 60 % du total des admissions, le nombre total des admissions comprend également l'époux et les enfants à charge qui accompagnent le demandeur principal. En fait, plus de la moitié des immigrants admis au titre de la catégorie de l'immigration économique sont des membres de la famille des demandeurs principaux et non les demandeurs principaux eux-mêmes⁹.

LE SYSTÈME D'IMMIGRATION DANS SON ENSEMBLE

Tableau 3: Fourchettes du plan de 2012

Catégorie d'immigrant	Minimum	Maximum	Cible	% répartition
Travailleurs qualifiés (fédéral)	55 000	57 000	57 000	-
Gens d'affaires (fédéral)	5 500	6 000	6 000	-
Catégorie de l'expérience canadienne	6 000	7 000	7 000	-
Aides familiaux résidents	8 000	9 300	9 000	-
Travailleurs qualifiés (Québec)	31 000	34 000	33 400	-
Gens d'affaires (Québec)	2 500	2 700	2 600	-
Candidats des provinces et territoires	42 000	45 000	42 000	-
Total – Immigration économique	150 000	161 000	157 000	61,6 %
Epoux, conjoints de fait et enfants	38 000	44 000	44 000	-
Parents et grands-parents	21 800	25 000	25 000	-
Total – Regroupement familial	59 800	69 000	69 000	25,5 %
Réfugiés pris en charge par le gouvernement	7 500	8 000	7 500	-
Réfugiés parrainés par le secteur privé	4 000	6 000	5 500	-
Personnes protégées au Canada	7 000	8 500	8 500	-
Personnes à charge à l'étranger de personnes protégées au Canada	4 000	4 500	4 500	-
Total – Personnes protégées	22 500	27 000	26 000	9,8 %
Circonstances d'ordre humanitaire/intérêt public	7 600	7 800	7 800	-
Titulaires de permis	100	200	100	-
Total – Autres	7 700	8 000	7 900	3,1 %
Total	240 000	265 000	259 900	-

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, Renseignements supplémentaires sur le Plan des niveaux d'immigration de 2012, <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/avis/avis-niveaux2012.asp>.

Tableau 2. Inventaire des résidents permanents en date du 1^{er} juillet 2011
(en nombre de personnes)

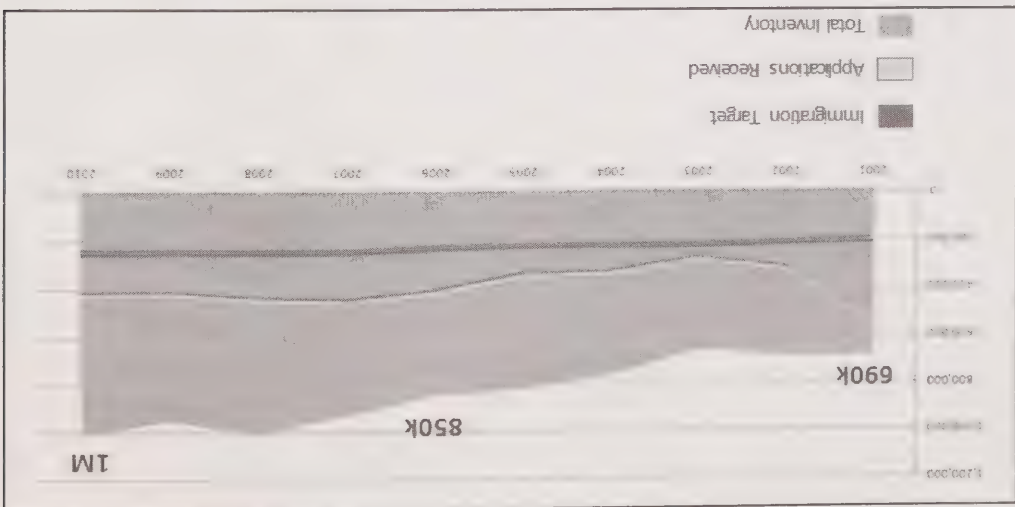
Travailleurs qualifiés (fédéral)	482 117
Travailleurs qualifiés (Québec)*	33 167
Gens d'affaires, investisseurs et entrepreneurs (fédéral)	94 271
Gens d'affaires (Québec)*	10 518
Candidats des provinces et des territoires*	39 076
Catégorie de l'expérience canadienne	6 002
Aides familiaux résidents	15 416
Époux, conjoints de fait et enfants à charge	42 238
Parents et grands-parents	168 530
Réfugiés pris en charge par le gouvernement	9 917
Réfugiés parrainés par le secteur privé	23 212

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, période d'inventaire la plus récente, dwsweb;(4) Région internationale/nim_all_caips_e (téléchargé le 1^{er} juillet 2011).

*Aux termes de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration, il revient au gouvernement du Québec de sélectionner les immigrants venant s'établir dans la province. Le gouvernement fédéral a également conclu des accords avec d'autres provinces et territoires permettant à ces derniers de sélectionner un certain nombre d'immigrants de la catégorie de l'immigration économique.

L'arrière empêche le Canada d'atteindre ses objectifs stratégiques en matière d'immigration, notamment sur le plan du regroupement familial et des avantages pour l'économie canadienne. L'arrière des demandes présentées par des travailleurs qualifiés du volet fédéral complique le jumelage des travailleurs avec les compétences recherchées dans l'économie canadienne et nuit à l'image du Canada en tant que destination de choix. De plus, comme l'a déclaré un témoin, « on ne sera pas en mesure d'administrer efficacement le programme d'immigration tant que l'on n'aura pas éliminé l'arrière. »

Graphique 1. Nombre de demandes de résidence permanente en attente au fil du temps



Source : Citoyenneté et Immigration Canada, Tableaux graphiques sur les arriérés et délais d'attente du 2011-10-20 (Format PPT - 2 Mo)

L'arriéré des demandes de travailleurs qualifiés du volet fédéral a été amplifié par une contestation devant les tribunaux de la validité des dispositions transitoires originales de la LIPR. Cette contestation a entraîné une « double évaluation » de ce type de demandes. Les agents des visas ont utilisé les facteurs de sélection qui semblaient être les plus favorables pour le demandeur : ceux de l'ancienne *Loi sur l'immigration* ou ceux de la LIPR. Les procédures judiciaires et de réparation ont contribué à augmenter les délais de traitement.

Toutes les catégories d'immigration ne font pas l'objet d'un arriéré. Les demandes de visas de résident temporaire délivrés aux visiteurs, aux étudiants et aux travailleurs temporaires, sont traitées dès leur réception. Les demandes de parrainage de membres de la famille (époux, conjoints de fait ou enfants à charge) sont elles aussi traitées dès leur réception, mais leur traitement peut prendre jusqu'à deux ans⁷. En revanche, les demandes présentées au titre de certaines catégories, comme celles des travailleurs qualifiés du volet fédéral, des parents et grands-parents et des investisseurs fédéraux, présentent un arriéré important. Le tableau 2 montre l'arriéré dans les principales catégories de résidents permanents en date du 1^{er} juillet 2011.

Tableau 1. Nombre de demandes de résidence permanente reçues et taux d'approbation⁶

	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne	Chiffre arrondi
Demandes reçues	424 265	458 175	452 874	421 442	424 282	436 208	435 000
Demandes traitées (excluant les retraits)	352 571	336 407	339 659	437 278	408 366	374 856	375 000
Demandes retirées	30 986	23 104	27 870	50 964	41 285	34 842	35 000
Demandes approuvées	258 755	252 387	249 606	267 015	281 087	261 770	260 000
Demandes refusées	93 816	84 020	90 053	170 263	127 279	113 086	115 000
Taux d'approbation	73 %	75 %	73 %	61 %	69 %	70 %	70 %

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, Réseau opérationnel de CIC en bref, Bases de données opérationnelles de CIC, 2e trimestre 2011.

Les demandes excédant les cibles se sont accumulées, sans être traitées, et forment aujourd'hui l'arrière. Le graphique 1 montre le nombre de demandes de résidence permanente reçues par rapport à la cible fixée en matière d'immigration et l'arrière qui en a résulté au cours des 10 dernières années.

6 M. Marc Audet, vice-président, Programme Immigrants Investisseurs, Fiducie Desjardins, soumission écrite, p. 3.

réponse⁴. Ces données témoignent d'une situation difficile manifestement insoutenable et qui nécessite notre attention.

Le rapport explique d'abord comment s'est formé l'arrière des demandes d'immigration et comment le gouvernement gère l'immigration au moyen du Plan des niveaux d'immigration qu'il publie chaque année. Le rapport se penche ensuite sur les récentes initiatives qui ont été instaurées pour éliminer l'arrière des demandes, notamment le Plan d'action pour accélérer l'immigration, lancé en 2008, et l'annonce récente du gouvernement de la mise en œuvre du Plan d'action pour accélérer la réunification familiale. Les témoignages et les recommandations du Comité sont regroupés selon les programmes d'immigration, ce qui comprend les travailleurs qualifiés (fédéral), les investisseurs immigrants (fédéral) et le parrainage de parents et de grands-parents au titre du regroupement familial.

HISTORIQUE

Un certain nombre de facteurs ont contribué à créer le problème d'arrière de demandes d'immigration auquel se heurte CIC aujourd'hui. D'abord, le Canada a commencé à ressentir les effets de l'accroissement du mouvement des personnes à l'échelle planétaire vers la fin des années 1990. De 1997 à 2000, le nombre de demandes d'immigration, toutes catégories confondues, a augmenté de 46 %. En 2002, l'inventaire des demandes de travailleurs qualifiés du volet fédéral totalisait plus de 170 000 dossiers touchant plus de 400 000 personnes⁵.

Au moment de son entrée en vigueur en 2002, sous le gouvernement précédent, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) exigeait le traitement de toutes les demandes d'immigration jusqu'à une décision définitive. Avec ce changement législatif, il était inévitable que, si les demandes de résidence permanente présentées chaque année excédaient le nombre d'admissions, un arrière se forme. C'est effectivement ce qui s'est produit. De 2006 à 2010, 436 208 nouvelles demandes ont été reçues en moyenne chaque année, tandis que la fourchette cible du Canada en matière d'immigration s'échelonnait de 240 000 à 265 000 pour la majeure partie de cette période (voir le tableau 1).

-
- 4 M. Les Linklater, sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et de programmes, Citoyenneté et Immigration Canada, *Témoignages*, réunion n° 3, le 18 octobre 2011, 1125. (Linklater, 18 octobre).
- 5 *Gazette du Canada*, Partie II, ÉDITION SPÉCIALE, Vol. 136, n° 9, le 14 juin 2002, p. 217, <http://gazette.gc.ca/archives/p2/2002/2002-06-14-x/pdf/g2-136x9.pdf>.

Le Canada est dans la position enviable d'attirer plus d'immigrants éventuels que le gouvernement prévoit en admettre. Le ministre de la Citoyenneté, de l'immigration et du Multiculturalisme, l'honorable Jason Kenney, a témoigné au Comité que le Canada est « la destination la plus intéressante dans le monde. En fait, l'an dernier, Ipsos Reid a mené un sondage mondial, à partir duquel l'organisme a estimé qu'au moins 2 milliards de personnes dans le monde aimeraient émigrer vers le Canada¹ ».

Cette popularité pose des défis aux décideurs canadiens, qui doivent veiller à ce que l'immigration cadre avec les différents objectifs, notamment avantager l'économie canadienne, les besoins du marché du travail, la réunification des familles et l'aide humanitaire. Le gouvernement canadien doit également s'assurer que son système d'immigration est efficace et qu'il est capable, comme le prescrit la loi habilitante, « d'atteindre, par la prise de normes uniformes et l'application d'un traitement efficace, les objectifs fixés pour l'immigration² ».

Un système d'immigration efficace est d'une importance nationale, surtout que la croissance de la population active dépendra presque entièrement de l'immigration. En effet, l'immigration est un élément central d'une stratégie concertée pour résoudre les défis démographiques du Canada, qui se traduisent notamment par une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs.

C'est dans ce contexte que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a entrepris une étude sur les arriérés dans le traitement des demandes d'immigration et le Plan d'action pour accélérer l'immigration, un plan qui vise à modifier la loi pour éliminer ces arriérés. Plus d'un million de personnes attendent qu'une décision soit prise à l'égard de leur dossier d'immigration. En date de juillet 2011, l'arriéré comprenait, entre autres, de 450 000 à 460 000 demandeurs de la catégorie de l'immigration économique dans le Programme des travailleurs qualifiés (fédéral) et 165 000 demandeurs de la catégorie du regroupement familial dans le programme de parrainage de parents et de grands-parents.

Les représentants de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) estiment que, à moins d'un revirement, l'arriéré des demandes présentées par des travailleurs qualifiés du volet fédéral sera éliminé d'ici à 2017 grâce aux instructions ministérielles précédentes³; en revanche, l'arriéré des demandes de parrainage de parents et de grands-parents devrait, à moins d'un revirement, passer à 350 000 demandeurs d'ici à 2020, et ces derniers pourraient devoir attendre de 15 à 20 ans avant d'obtenir une

1 L'hon. Jason Kenney, ministre de la Citoyenneté, de l'immigration et du Multiculturalisme, *Témoignages*, réunion n° 4, le 20 octobre 2011, 1135.

2 *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, art. 3.

3 M. Les Linklater, sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et de programmes, Citoyenneté et Immigration Canada, *Témoignages*, réunion n° 10, le 17 novembre 2011, 1115. (Linklater, 17 novembre).

PRÉFACE

Le 29 septembre 2011, le Comité a décidé d'étudier l'arrière des demandes d'immigration. Par « arrière », on entend les demandes excédant la cible d'immigration qui s'accumulent, sans avoir été ouvertes, et forment un arrière. Du 18 octobre au 17 novembre, il a entendu 33 témoins sur le sujet. Au cours des témoignages, de nombreux points de vue ont été exprimés. Le Comité remercie tous les témoins qui ont pris le temps de comparaître. Plus particulièrement, il tient à remercier le ministre de la Citoyenneté, de l'immigration et du Multiculturalisme, l'honorable Jason Kenney, ainsi que les représentants de Citoyenneté et Immigration, de s'être libérés à plusieurs occasions afin de venir témoigner devant le Comité.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	1
INTRODUCTION	3
HISTORIQUE	4
LE SYSTÈME D'IMMIGRATION DANS SON ENSEMBLE	9
INITIATIVES RÉCENTES POUR ÉLIMINER L'ARRIÈRE DES DEMANDES D'IMMIGRATION	13
A. Le Plan d'action pour accélérer l'immigration	13
B. Le Plan d'action pour accélérer la réunification familiale	15
C. Imposition de plafonds au nombre de réfugiés parrainés par le secteur privé	16
SECTEURS D'ÉTUDE	16
1. Le Programme des travailleurs qualifiés (fédéral)	16
2. Le Programme fédéral d'immigration des investisseurs	20
3. La catégorie du regroupement familial	21
CONCLUSION	26
LISTE DES RECOMMANDATIONS	27
ANNEXE 1 : LISTE DES OCCUPATIONS INDICUÉES DANS LA PREMIÈRE SÉRIE D'INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES	29
ANNEXE 2 : LISTE DES OCCUPATIONS INDICUÉES DANS LA DEUXIÈME SÉRIE D'INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES	31
ANNEXE 3 - LISTE DES TÉMOINS	33
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	37
RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE (OPPOSITION OFFICIELLE)	39
L'OPINION DU PARTI LIBÉRAL	53

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, et à la motion adoptée par le Comité le jeudi 29 septembre 2011, le Comité a étudié les retards dans le traitement des demandes d'immigration à la lumière du Plan d'action pour accélérer l'immigration et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

PRÉSIDENT

David Tilson

VICE-PRÉSIDENTS

Don Davies
Kevin Lamoureux

MEMBRES

Rick Dykstra
Sadia Groguhé
Roxanne James
Matthew Kellway
Chungsen Leung
Costas Menegakis
Ted Opitz
Rathika Sitsabaiesan
John Weston

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Paulina Ayala

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Julie Lalande Prud'homme

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires
Julie Béchard, analyste
Sandra Elgersma, analyste

**ÉCOURTER LA FILE D'ATTENTE : RÉDUIRE
L'ARRIÈRE DES DEMANDES D'IMMIGRATION AU
CANADA ET LE TEMPS D'ATTENTE**

**Rapport du Comité permanent
de la citoyenneté et de l'immigration**

Le président

David Tilson, député

FÉVRIER 2012

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943

Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757

publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>



41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

FÉVRIER 2012

David Tilson, député

Le président

Rapport du Comité permanent
de la citoyenneté et de l'immigration

ÉCOURTER LA FILE D'ATTENTE : RÉDUIRE
L'ARRIÈRE DES DEMANDES D'IMMIGRATION AU
CANADA ET LE TEMPS D'ATTENTE

CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA



